

Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 16/11/2016

AUTORE: Daniele Casanova *

QUALCHE SUGGERZIONE (E UN'IPOTESI) IN MATERIA DI LEGGE ELETTORALE PER IL "NUOVO" SENATO DELLA REPUBBLICA

Sommario: 1. La riforma del Senato: composizione, legge elettorale e fase transitoria – 2. I parametri costituzionali in tema di elezione del Senato della Repubblica – 2.1. L'elezione consiliare con metodo proporzionale – 2.2. La conformità alle scelte degli elettori – 2.3. La ponderazione tra voti espressi dagli elettori e la composizione del Consiglio regionale – 3. Individuazione dei candidabili al seggio senatoriale e molteplicità di legislazioni elettorali regionali – 3.1 Il voto di preferenza come momento di espressione delle "scelte" degli elettori – 4. L'elezione, con metodo proporzionale, da parte del Consiglio regionale ed il valore del voto dei consiglieri regionali – 5. La sostituzione dei senatori conseguente alla perdita della carica locale o per sopravvenuta incompatibilità con la carica parlamentare.

1. La riforma del Senato: composizione, legge elettorale e fase transitoria.

Qualora il testo di riforma costituzionale, approvato in seconda deliberazione da parte delle Camere, dovesse superare il vaglio referendario, resterebbero in ogni caso numerosi gli ambiti che dovranno essere disciplinati dal legislatore regolamentare¹, ordinario² e costituzionale³.

* Dottorando di Ricerca in Diritto Costituzionale, Università di Roma "La Sapienza".

¹ Dovranno essere attuati attraverso modifiche al regolamento di entrambe le Camere: le prescrizioni contenute nell'art. 72 Cost., circa lo svolgimento dei procedimenti legislativi di nuova introduzione; l'indicazione contenuta nell'art. 64 Cost., ai sensi della quale «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari» e nell'art. 71, dove si prevede che «La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari». Inoltre il solo regolamento della Camera dovrà introdurre, ai sensi dell'art. 64 Cost., lo Statuto delle opposizioni, mentre il regolamento del Senato dovrà prevedere, ex art. 63 Cost., i casi in cui «l'elezione o la nomina alle cari-

Com'è noto, tra i nodi più importanti e dirimenti, dal punto di vista del dibattito dottrinale e politico vi sono le modalità di individuazione dei senatori, che dovranno essere stabilite attraverso una legge ordinaria bicamerale, alla quale l'art. 57 Cost. rimanda.

La prima innovazione riguardante la struttura del Senato della Repubblica interessa la composizione in termini numerici dello stesso. Il testo di riforma costituzionale prevede, infatti, che il Senato, sganciato dal rapporto fiduciario con l'organo Esecutivo, sia composto da 100 senatori: 95 di natura "elettiva", distribuiti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano⁴, e 5 di nomina da parte del Presidente della Repubblica⁵. I 95 "elettivi", dei quali dovrà quindi occuparsi la legge elettorale bicamerale, saranno eletti da ogni Consiglio regionale e provinciale (per le sole Province autonome di Trento e Bolzano)⁶ tra i propri membri e di un sindaco del territorio di propria competenza.

che negli organi del Senato della repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali».

² Leggi ordinarie alle quali il testo di riforma costituzionale rimanda sono, oltre la legge elettorale per l'individuazione dei senatori, la legge bicamerale con la quale il Parlamento dovrà concretizzare le modalità di attuazione (ex nuovo art. 71 Cost.) delle consultazioni popolari una volta che saranno introdotte da apposite leggi costituzionali.

³ Leggi costituzionali sono quelle per stabilire effetti e condizioni dei *referendum* di indirizzo e dei *referendum* consultivi previsti dal nuovo art. 71 della Costituzione.

⁴ La distribuzione numerica dei senatori tra le diverse regioni avviene ai sensi dell'art. 57 Cost. sulla base della popolazione ivi residente, nell'ottica di quella che dovrebbe essere una equa valorizzazione delle comunità locali nello Stato centrale e di un'eguaglianza tra i cittadini residenti nelle diverse realtà locali. Circa la distribuzione dei seggi tra le regioni il testo di legge costituzionale prevede infatti al terzo comma dell'art. 57 che «Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due», ed al successivo quarto comma precisa che «La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua [...] in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti». Per una critica circa la scelta del legislatore di suddividere i senatori tra le regioni seguendo esclusivamente il criterio demografico si veda: E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *gruppodipisa.it*, p. 2, il quale parla di un eccessivo numero (12 su 21) di istituzioni territoriali «schiacciate sul livello minimo di rappresentanza, o su di un gradino appena superiore a questo». Sullo stesso tema si veda inoltre R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7 e 40, commi 5 e 6, L. Cost.)*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale 2016*, Edizioni ESI, Napoli, 2016, p. 44, il quale sostiene che il limitato numero di senatori distribuiti tra le regioni (95) permetta una pari rappresentanza numerica (due senatori) a regioni con popolazione molto diversa, come nell'esempio riportato dall'Autore: la Valle d'Aosta e la Liguria sarebbero rappresentate entrambe da due senatori con una popolazione rispettivamente di 126.806 e 1.570.649 abitanti. Critico con la suddivisione dei senatori tra le regioni in applicazione del solo criterio demografico anche G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su "La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione" nell'ambito del Master in istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, p. 4, il quale ritiene che «il criterio demografico non [sia] stato corretto in modo sufficiente a evitare l'emarginazione politica delle Regioni meno popolate». La problematica è segnalata inoltre da B. GUASTAFERRO, *Composizioni e funzioni del nuovo Senato in prospettiva comparata*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2016, p. 79.

⁵ Circa la questione relativa all'introduzione dei senatori di nomina presidenziale che perderanno la propria caratteristica di soggetti che ricoprono una carica vitalizia ma resteranno in carica un settennato si veda G. RIVOSECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it*, 18 maggio 2016. Sul punto R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione Costituzionale*, in M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Ediesse, Roma, 2016, p. 220, nota come questa previsione sia perlomeno "singolare", da un lato perché i senatori di nomina presidenziale risultano essere «del tutto estranei alla logica della rappresentanza territoriale» ed inoltre avranno «la stessa durata del settennato presidenziale, quasi ad indicare che essi rappresentino il "partito del Presidente" (più consistente della rappresentanza di molte Regioni)».

⁶ Per una maggiore chiarezza espositiva, nel testo, quando si dovrà parlare di province autonome di Trento e Bolzano e dei rispettivi consigli e consiglieri provinciali, si farà riferimento solo ai termini di regioni, con-

La legge elettorale bicamerale, seppur di possibile approvazione nel corso della XVII Legislatura⁷, non sembrerebbe comunque essere applicabile sin dalla formazione del “primo” Senato post-riforma. Si giunge a questa conclusione poiché la disciplina transitoria, contenuta all’art. 39 del testo di riforma, stabilisce che, in sede di prima applicazione, il Senato dovrà essere composto sulla base delle regole stabilite dalla disposizione transitoria stessa⁸. Da questo punto di vista infatti la norma transitoria prevede la propria utilizzabilità «in sede di prima applicazione e sino all’entrata in vigore della legge» elettorale (enfasi aggiunta). Il dato letterale sembrerebbe dunque riferirsi a due situazioni temporali distinte: a) la prima applicazione, e b) l’entrata in vigore della legge elettorale per l’elezione dei senatori⁹.

Volendo, contrariamente, ritenere, al di là del dato testuale, che qualora la legge elettorale bicamerale fosse approvata nel corso della XVII Legislatura, sarebbe questa a determinare la modalità di elezione dei senatori¹⁰, si creerebbe una problematica di carattere applicativo della medesima. Infatti bisogna ricordare come, nel momento del rinnovo del Senato, solo le regioni – sempre che vi siano – in cui si eleggerà l’Assemblea regionale contestualmente all’elezione della Camera dei deputati potranno servirsi della nuova legge elettorale. Queste infatti sarebbero le uniche regioni che potrebbero attingere al collegamento tra elezione consiliare ed elezione del Consiglio regionale, sancito nel testo costituzionale, come si vedrà (vedi *infra*), con il riferimento alla “conformità” alle scelte degli elettori. Viceversa le

sigli regionali e consiglieri regionali, poiché per quel che riguarda la riforma dell’art. 57 le due province autonome sono del tutto equiparabili alle regioni.

⁷ Infatti, si prevede, al comma 11 dell’art. 39 del testo di riforma costituzionale, che la legge elettorale per il Senato possa essere approvata dal momento dell’entrata in vigore della revisione costituzionale. Va notato peraltro come questa disposizione transitoria sia di problematico coordinamento con quanto stabilito dal sesto comma dello stesso articolo 39, che fissa il termine di sei mesi per l’approvazione della legge elettorale, facendo decorrere tale termine non dall’entrata in vigore della riforma ma dall’elezione della nuova Camera dei deputati. L’incongruenza tra le due disposizioni è segnalata anche dal Servizio studi della Camera dei deputati, *Dossier di valutazione della qualità del testo A.C. 2613-B, n. 98*, p. 3, disponibile al sito istituzionale www.camera.it.

⁸ Va rilevato peraltro, come evidenziato da G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («disposizioni finali») della stessa*, in *osservatoriosul-lefonti.it*, n. 1/2016, p. 17 ss., che la disciplina transitoria non sembrerebbe essere esente da problematiche applicative in quanto priva di talune indicazioni, come ad esempio in merito ai soggetti che devono presentare le liste di candidati, che sembrerebbero indispensabili al fine di rendere la disciplina transitoria autoapplicabile. Sulle problematiche applicative della disciplina transitoria si vedano inoltre E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 46 ss.; L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di) *La Costituzione in movimento*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 119 ss.; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 49 s.

⁹ In tal senso si vedano: N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in *amministrazioneincammino.it*, p. 6; ID., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4/2016, p. 3., il quale ritiene appunto che l’utilizzo della congiunzione “e” all’interno della norma transitoria significhi necessariamente l’utilizzo della stessa in prima applicazione; D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di) *La Costituzione in movimento*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 37.

¹⁰ In tal senso si vedano: D. A. AMBROSELLI, *Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 18/2016, p. 16; R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 52 s., il quale ritiene che in caso di approvazione nel corso della XVII legislatura della legge elettorale per l’elezione del Senato sia questa a dover essere utilizzata per la formazione dello stesso. Sembrano concordare con questa posizione P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all’autonomia politica regionale?*, in *federalismi.it*, n. 16/2016, p. 9.

altre regioni dovranno necessariamente utilizzare comunque le regole transitorie, creandosi quindi un'applicabilità contestuale di due legislazioni elettorali differenti¹¹. Per superare questo inconveniente si potrebbe invero immaginare che la legge ex art. 57 Cost. prescriva anche delle regole transitorie sostitutive da utilizzarsi per quelle regioni che andranno al voto in un momento posteriore alla formazione del "primo" Senato successivo alla riforma¹². Questa modalità non sembrerebbe però, a parere di chi scrive, coerente con il compito della legge elettorale bicamerale, poiché questa, ai sensi dell'art. 57 Cost., dovrebbe prescrivere esclusivamente le modalità di elezione del Senato "a regime". In conclusione quindi sembra potersi ragionevolmente sostenere che la legge ordinaria, alla quale la Costituzione demanda la legislazione elettorale, servirà esclusivamente per eleggere il Senato dalla sua "seconda" legislatura¹³.

2. I parametri costituzionali in tema di elezione del Senato della Repubblica.

Venendo alle singole disposizioni introdotte dal disegno di legge costituzionale relative al metodo di elezione dei senatori, l'art. 57 Cost., sostitutivo di quello attualmente in vigore, indica idealmente tre specifici macro-parametri¹⁴ che limiteranno il potere discrezionale del Parlamento nella predisposizione della legislazione elettorale per la formazione della seconda Camera. Questi parametri sono così sintetizzabili: a) l'elezione dei senatori, con metodo proporzionale, da parte del Consiglio regionale tra i propri membri e di un sindaco per ogni regione; b) l'obbligo di conformità con le scelte espresse dagli elettori nel momento dell'elezione del Consiglio regionale; c) il riferimento ai voti espressi e alla composizione del Consiglio regionale nell'attribuzione dei seggi.

¹¹ Si potrebbe obiettare che anche una volta formatosi il "primo" Senato, ed una volta approvata la legge bicamerale, questa verrà applicata, di volta in volta, al momento dello scioglimento dei Consigli regionali. Questo comporterà ovviamente che vi sarà un certo periodo di tempo nel quale il Senato sarà composto sulla base di regole diverse, alcuni senatori in carica infatti saranno stati eletti con la disposizione transitoria ed altri con la legge elettorale bicamerale. La differenza però che intercorre tra questo caso ed il caso discusso nel testo è fondamentale, poiché sembrerebbe irragionevole non tanto la norma che preveda un Senato composto con regole diverse, ma quanto la norma che diversifichi le regole di composizione del Senato da utilizzarsi nello stesso momento temporale.

¹² Questa la posizione di G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, p. 27, il quale sostiene che «ove il Parlamento della XVII legislatura approvasse la legge elettorale per il Senato – sempre che questa sia autoapplicativa, nonché regoli anche la fase precedente alle singole elezioni regionali – il "Senato transitorio" [...] potrebbe non riunirsi mai».

¹³ Seconda legislatura è invero un'espressione impropria perché è difficile parlare di singole legislature in un contesto nel quale il Senato sarà un «organo a rinnovo parziale continuo» (L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 34), poiché i senatori verranno sostituiti parzialmente ad ogni elezione regionale. Sempre che non si voglia considerare una nuova legislatura ogniquale il Senato subisca un rinnovo dovuto allo scioglimento – per ordinaria conclusione della legislatura, ovvero anticipato – di un Consiglio regionale, con conseguente rinnovo del contingente di senatori espressione della Regione stessa.

¹⁴ In questo senso L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 123, parla espressamente di tre parametri costituzionali in riferimento alla legislazione elettorale per il Senato.

2.1. L'elezione consiliare con metodo proporzionale.

Il primo parametro, contenuto nel secondo comma dell'art. 57 Cost. nella versione riformata, introduce la previsione per la quale i Consigli regionali «eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei rispettivi territori».

Tale parametro, se preso in considerazione singolarmente, pare chiaro nell'indicare che l'operazione alla base dell'individuazione dei senatori – compiuta dai consiglieri regionali, in quanto delineati dal testo costituzionale quali soggetti dotati di elettorato attivo – debba essere a tutti gli effetti un'elezione, della quale viene addirittura specificato rigorosamente il metodo di trasformazione dei voti in seggi da utilizzarsi: quello proporzionale¹⁵.

Il secondo comma dell'art. 57 permette infine di individuare anche i soggetti dotati di elettorato passivo, che sono da ravvisarsi nei sindaci del territorio della Regione e nei consiglieri regionali, con probabile esclusione però, in taluni casi, del Presidente della Giunta regionale, ancorché componente del Consiglio regionale (vedi *infra* il paragrafo successivo in relazione alle “scelte” compiute dagli elettori).

Una prima questione interpretativa posta dal parametro costituzionale in esame riguarda il dubbio se l'elezione, con metodo proporzionale, debba coinvolgere tutti i senatori eletti nella singola Regione o viceversa solo i senatori-consiglieri. Dalla disposizione pare che l'elezione debba essere solamente una¹⁶ (quella con metodo proporzionale) e non dunque suddivisa in due momenti elettivi diversi, uno dei quali riguarderebbe l'elezione dei consiglieri-senatori e l'altro il Sindaco-Senatore¹⁷. Si giunge a questa conclusione, poiché volendo distinguere i due momenti elettivi, ci si scontrerebbe innanzitutto con il testo della disposizione il quale stabilendo che i Consigli regionali “eleggono con metodo proporzionale i senatori”, si riferisce a tutto il contingente di senatori che la singola Regione elegge. Interpretare nel senso di due elezioni separate sarebbe inoltre in disarmonia con la proporzionalità stessa

¹⁵ Da segnalare la portata innovativa di tale disposizione che introduce appunto il principio proporzionale come esplicito parametro costituzionale per il legislatore ordinario, in un contesto, quale quello italiano, dove la dottrina, tranne per alcune eccezioni (il riferimento è ovviamente a C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, n. 4/1952, p. 848 ss.), ha sempre escluso che all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano vi sia un implicito principio proporzionalistico per l'elezione delle due Camere.

¹⁶ Concordano per un'unica elezione che contempli tutti i senatori eletti dalla Regione: R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 43; L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 122; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, p. 3, secondo il quale l'elezione del Sindaco-Senatore sembrerebbe dover avvenire contemporaneamente a quella dei senatori-consiglieri, anche nel solco della disposizione transitoria, che prevede appunto un'unica elezione dei senatori assegnati ad una Regione.

¹⁷ Propongono l'interpretazione volta a contemplare il metodo proporzionale in riferimento ai soli consiglieri-senatori P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, cit., p. 8, i quali giungono a tale conclusione poiché la natura elettiva dei due organi sembrerebbe diversa anche in considerazione del fatto che solo per i consiglieri regionali si richiede la conformità con le scelte espresse dagli elettori. Concordano con questa impostazione A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, p. 4; ID, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato: la proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2016, p. 3 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, cit., p. 3 s; D. A. AMBROSELLI, *Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, cit., p. 9 s.

dell'elezione, che, se già di dubbia realizzabilità per le regioni che eleggono solamente due senatori¹⁸, laddove si adottasse un sistema di elezione separata in due contingenti (i consiglieri e, a parte, il Sindaco), si renderebbe pacificamente impossibile in gran parte delle regioni. Infatti le regioni chiamate ad eleggere soltanto due senatori si troverebbero nella situazione in cui, per dare svolgimento a due momenti elettivi distinti, dovrebbero inevitabilmente adottare un sistema maggioritario classico in uno o più turni, con buona pace della proporzionalità costituzionalmente prescritta.

In definitiva, se il parametro individuato nel secondo comma dell'art. 57 Cost. dovesse essere l'unico requisito vincolante per il legislatore ordinario, la legge bicamerale dovrebbe semplicemente prevedere un'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali da scegliersi tra i membri dei consigli stessi e, nella misura di un senatore, tra i sindaci del territorio di riferimento del Consiglio regionale stesso, attraverso un metodo di trasformazione dei voti in seggi di tipo proporzionale. La legge elettorale dovrebbe dunque limitarsi ad immettere nell'ordinamento una serie di misure accessorie, quali ad esempio la specifica tecnica di trasformazione dei voti in seggi, purché rientrante appunto tra le tecniche proporzionali¹⁹.

2.2. La conformità alle scelte degli elettori.

Il secondo parametro relativo alle modalità d'elezione dei senatori è introdotto dal quinto comma²⁰ del riformato art. 57 Cost., dove si prevede che l'elezione da parte dei consigli regionali debba avvenire in «conformità alla scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi»²¹.

¹⁸ In tal senso: R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 43; ID, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016, p. 281, il quale sostiene infatti che «Le otto Regioni e le due Province autonome che eleggeranno solo due senatori non avranno, infatti, modo di rispettare il principio proporzionale»; R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione Costituzionale*, p. 219 s.; U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 142; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 166; A. PERTICI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016, p. 306; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 24, secondo il quale non «è chiaro come possa concretamente realizzarsi una elezione ispirata al metodo proporzionale [...] in relazione a Regioni e Province autonome che potranno eleggere 2 soli senatori»; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, cit., p. 2 s.; TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi": note sparse*, cit., p. 16, il quale ritiene che la proporzionalità dell'elezione sia «una *fictio* [laddove] si eleggeranno solo due senatori».

¹⁹ Altre misure accessorie, certamente di rilievo, al fine di predisporre una legislazione elettorale complessivamente funzionante potrebbero essere, oltre alla determinazione di quale tecnica proporzionale adottare, le regole circa la creazione delle liste, la tipologia dell'espressione del voto, la previsione del voto di preferenza ovvero delle c.d. liste bloccate, o ancora le tempistiche di votazione da parte del Consiglio regionale.

²⁰ Sulla questione circa l'introduzione del parametro di "conformità" durante l'iter di approvazione del testo di riforma costituzionale e della sua peculiare collocazione in una disposizione (il quinto comma dell'art. 57) che si occupa della durata del mandato dei senatori si vedano da ultimo D. CASANOVA, M. POGETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., p. 34 ss.

²¹ Critici con il legislatore costituzionale per aver utilizzato il termine "in conformità": M. VILLONE, *XVII Legislatura – Camera dei deputati, Resoconto stenografico della I Commissione Affari costituzionali*, 29 ottobre 2015, p. 32, il quale ritiene che «la parola "conformità" è già di per sé di difficile lettura» e si chiede quale sia il

Apparentemente, il termine utilizzato dal legislatore costituzionale sembrerebbe indirizzare il legislatore ordinario verso una legge elettorale che vincoli la scelta da parte del Consiglio regionale a rispettare le statuizioni determinate dagli elettori. Ciò sembrerebbe prefigurare un sistema nel quale il Consiglio regionale elegga solo formalmente i senatori, in una sorta di ratifica, cioè di un voto che non lascerebbe spazio ad una discrezionalità dell'organo chiamato formalmente ad eleggere²².

Il problema di carattere interpretativo, di non semplice soluzione, è quello di coordinare tale "conformità", con il dettato costituzionale del secondo comma dell'art. 57 Cost., che prescrive, come detto, l'elezione consiliare dei senatori. Se si vuole abbandonare l'idea che questi parametri non abbiano una vera portata prescrittiva²³, si deve rinvenire un'interpretazione tale da poterli far coesistere. Solo in questo modo si potranno applicare contestualmente, così da evitare che la legge elettorale per l'elezione del Senato o non preveda una vera elezione, ovvero non preveda una elezione "conforme". Se fosse così, invero, la legge sarebbe da considerarsi sempre contraria a una o all'altra previsione costituzionale²⁴, con la conseguenza di giungere all'amara conclusione che le due disposizioni siano tra di loro in contrasto.

significato del termine in questione proponendo varie esplicitazioni: «"uguale a", "non difforme da", "compatibile con", "non incompatibile con"». I vari significati che possono essere dati al termine "in conformità" portano l'Autore ad evidenziare come sia «evidente che l'uso della parola crea già una difficoltà sistematica di ricostruzione, che poi si tradurrà nella legge da fare». In senso analogo T. E. FROSINI, *XVII Legislatura – Camera dei deputati, Resoconto stenografico della I Commissione Affari costituzionali*, 29 ottobre 2015, p. 14 s., il quale ritiene che la conformità sia «un termine piuttosto scivoloso»; C. SALAZAR, *Dieci domande sulla riforma costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016, p. 321, denuncia «l'indeterminatezza della formula utilizzata dal legislatore». Secondo M. VOLPI, *XVII legislatura – Camera dei deputati, Resoconto stenografico della I Commissione Affari costituzionali*, 28 ottobre 2015, p. 41, la disposizione crea «una notevole dose di ambiguità».

²² In questo senso L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 123 s.

²³ Sembrerebbe infatti che parte della dottrina non riconosca nelle due norme in esame un vero vincolo nei confronti del legislatore. In particolar modo sembrerebbe che venga data un'interpretazione delle due disposizioni tale da considerare indifferentemente sacrificabile uno o l'altro parametro, ritenendo quindi che il legislatore ordinario possa legittimamente operare quanto e come crede. In questo senso sembra orientarsi R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 46, il quale non esclude che il legislatore possa legittimamente prevedere legislazioni elettorali «strettamente attuative del dispositivo costituzionale che obbliga a eleggere i senatori in conformità alle scelte degli elettori» con questo implicitamente ritenendo legittima un'elezione "vincolata" da parte del Consiglio regionale, ovvero prevedere legislazioni che non considerino affatto la "conformità", come nel caso di una legislazione elettorale volta a «stabilizzare il sistema transitorio».

²⁴ In tal senso si veda L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 122 ss. Si noti inoltre che, qualora la riforma costituzionale entrasse in vigore, verrebbero meno gli ostacoli all'accesso alla Corte costituzionale per le questioni di costituzionalità riguardanti la legge elettorale di Camera e Senato (ancorché già ammesso con la sentenza n. 1 del 2014, in quel caso però l'accesso alla Corte costituzionale sembrava frutto di un approccio forzato da parte della stessa Corte che rimane pur sempre revocabile). Infatti, l'art. 13 del testo di riforma, che modifica l'art. 73 Cost., prevedendo che le «leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata», introduce nel nostro ordinamento un ricorso di costituzionalità astratto e preventivo. Inoltre, anche qualora la legge elettorale per il Senato dovesse essere approvata nell'attuale legislatura, sia in un momento precedente che successivo all'entrata in vigore della riforma costituzionale, sarebbe comunque possibile esperire il ricorso di costituzionalità poiché la riforma costituzionale prevede, al comma 11 dell'art. 39 (disposizioni transitorie), che, «In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente leg-

Per evitare questa conclusione, le alternative che si presentano all'interprete sembrano essere sostanzialmente due.

La prima consiste nell'interpretare il significato della locuzione «elezione, con metodo proporzionale» come mera ratifica da parte del Consiglio regionale di scelte effettuate da parte degli elettori senza che vi sia la possibilità di un intervento modificativo da parte dell'organo consiliare stesso. In questo modo si darebbe certamente risalto al termine «conformità» utilizzato dal legislatore costituzionale e dunque si enfatizzerebbe il ruolo dell'elettore-cittadino, realizzando sostanzialmente una elezione diretta dei senatori.

La seconda interpretazione, viceversa, è quella di confinare la portata normativa dell'inciso «in conformità con le scelte espresse dagli elettori», proponendo una tipologia di selezione dei candidati da parte del Consiglio regionale che tenga sì in considerazione le «scelte» operate dagli elettori ma che comunque permetta una vera e propria elezione, caratterizzata da un certo grado di discrezionalità, da parte del Consiglio stesso.

La seconda ipotesi interpretativa sembrerebbe essere la più coerente con il dettato costituzionale poiché sembra eccedere i limiti dell'attività ermeneutica intendere il termine «elezione» come equivalente a ratifica²⁵, tanto più che il parametro costituzione in questione, quando parla di elezione, invoca addirittura lo specifico criterio tecnico di trasformazione dei voti in seggi, prescrivendone la proporzionalità, la quale ultima è certo incompatibile con l'istituto della ratifica, della quale non può predicarsi di essere fatta con metodo proporzionale²⁶. A sostegno di tale interpretazione vi è inoltre una giurisprudenza costituzionale secondo la quale non si può parlare di elezione qualora un organo sia preposto alla sola funzione di ratifica di quanto già determinato dal corpo elettorale²⁷.

ge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data, o entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale». Questo comporta che il legislatore dovrà comunque adottare la legge con particolare «attenzione» poiché difficilmente la Corte costituzionale sarà esclusa dalla valutazione dei possibili profili di illegittimità. Sull'introduzione, non priva di perplessità, nell'ordinamento italiano di un ricorso preventivo alla Corte costituzionale, pur se limitato alle legislazioni elettorali di Camera e Senato si veda: F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2015; S. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in *forumcostituzionale.it*, 23 maggio 2015; A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *federalismi.it*, 23 marzo 2016.

²⁵ Inoltre come sottolineato da M. VOLPI, *XVII legislatura – Camera dei deputati, Resoconto stenografico della I Commissione Affari costituzionali*, 28 ottobre 2015, p. 41, anche la terminologia utilizzata dal legislatore sembrerebbe proiettata verso questa interpretazione, poiché l'utilizzo dell'espressione «elezione» è riferita all'atto nella potestà del Consiglio regionale mentre per quel che riguarda il cittadino elettore la norma costituzionale utilizza il termine di «scelta», che di per sé non significa eleggere.

²⁶ In tal senso si vedano le analoghe considerazioni proposte da L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 123 ss.

²⁷ La Corte costituzionale con la sentenza n. 2/2004 (in *Giur. cost.*, n. 1/2004, p. 9 ss., con commento di M. OLIVETTI, *Lo spirito della costituzione: un concetto giuridicamente inutile*, p. 38 ss., e di F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, p. 44 ss.), riteneva infatti diretta l'elezione del Presidente della Giunta in un caso (si trattava dello Statuto calabrese) in cui il Consiglio regionale doveva provvedere ad una successiva ratifica. La Corte in quell'occasione sosteneva che «non può non notarsi che il sistema confi-

L'interpretazione costituzionalmente preferibile parrebbe dunque da intravedersi in un modello elettorale attraverso il quale gli elettori, votando per il Consiglio regionale, possano individuare taluni soggetti che potranno ricoprire il ruolo di senatore, che verranno però ad esserlo solamente a seguito di una votazione, con metodo proporzionale, da parte del Consiglio²⁸. Dunque, seguendo questa linea interpretativa non sembrerebbero rientrare nell'alveo del testo costituzionale riformato quelle proposte legislative, sollecitate da talune forze politiche, volte a limitare l'attività del Consiglio regionale in una sorta di accertamento, privo di potere discrezionale, di quanto già determinato dai cittadini in sede di votazione per l'organo assembleare regionale²⁹.

In conclusione, il criterio di elettività da parte del Consiglio regionale e la "conformità" con il voto degli elettori possono essere armonizzati solo ed esclusivamente con una legislazione elettorale che permetta all'elettore di incidere sull'elettorato passivo dei consiglieri regionali³⁰ (vedi *infra* paragrafo 3.1), nel senso di realizzare un sistema elettorale attraverso il quale ai cittadini elettori in una determinata regione spetti il compito sia di individuare coloro i

gurato [appare] caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla "nomina" da parte del Consiglio regionale; questa diversità appare tuttavia essenzialmente formale se si considera che [...] la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale. Ciò porta a ritenere che il Consiglio regionale sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento. Al tempo stesso, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l'art. 33 nessun altro Consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale». Da questo punto di vista si può quindi sostenere che la posizione assunta dalla Corte costituzionale sia quella di ritenere che per potersi parlare di "elezione" non si possa far riferimento ad un atto che ha la fisionomia della ratifica, ma che sia necessaria una sostanziale elezione discrezionale da parte del collegio elettorale. In questo senso, si veda A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit., p. 2, il quale, condividendo l'interpretazione qui proposta, sostiene che «"eleggere" – come ha dichiarato la Corte costituzionale nella sentenza del 2004 [...] – non significa ratificare scelte altrui, ma procedere a scelte proprie».

²⁸ In senso analogo si esprime V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *forumcostituzionale.it*, 24 novembre 2015, p. 4, la quale ritiene che questa «sembra la soluzione più coerente rispetto agli obiettivi della riforma costituzionale».

²⁹ In tal senso, ad esempio, la proposta di legge elettorale per l'elezione del Senato presentata, ancorché non depositata formalmente (così per lo meno non sembrerebbe dalla banca dati online del Senato della Repubblica), da alcuni senatori appartenenti al Gruppo del Partito Democratico. Questa proposta, disponibile nel sito internet dei senatori Pd (www.senatoripd.it), prevede che alcuni dei candidati consiglieri, scelti dalle coalizioni o dalle liste in sede di presentazione delle liste di candidati per le elezioni regionali, siano inseriti in collegi uninominali (tanti quanti i senatori-consiglieri assegnati alla Regione). I vincitori in questi collegi diverranno automaticamente sia consiglieri che senatori della Repubblica a seguito di voto di formale investitura da parte del Consiglio regionale. Questa proposta sconta dunque due possibili censure di illegittimità, una riferita proprio alla questione qui trattata e, l'altra, non meno essenziale, riferita alla circostanza che la previsione di collegi uninominali per l'elezione di almeno parte dei consiglieri regionali inciderebbe sostanzialmente sulle legislazioni elettorali regionali, oltrepassando il limite, ex art. 122 Cost., che stabilisce che la materia elettorale per l'elezione del Consiglio regionale è concorrente tra Stato e regioni (su questo punto si tornerà in seguito, vedi *infra* paragrafo 3).

³⁰ Sembrerebbero intravedere in una legislazione così strutturata l'unica soluzione costituzionalmente conforme: A. D'ATENA *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit., p. 2, L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 123 ss.

quali saranno chiamati a votare i senatori, ossia i consiglieri regionali, sia il più ristretto novero dei consiglieri eleggibili a senatori³¹.

Se il riferimento costituzionale alla «conformità» richiede dunque un voto da parte degli elettori attraverso il quale questi possano indicare le proprie “scelte”, ancora prima di stabilire come ed in quale misura queste possano incidere nell’identificazione del più ristretto novero degli eleggibili, bisognerebbe capire esattamente nei confronti di quali soggetti gli elettori possano esprimere tali scelte.

Il dettato costituzionale, infatti, prevede che la scelta debba essere fatta dall’elettore tra i candidati consiglieri.

Da ciò si deve desumere anzitutto la completa disponibilità da parte del Consiglio regionale per quel che riguarda l’elezione del Sindaco-Senatore. Non prevedendosi, infatti, in Costituzione che questo soggetto debba essere eletto seguendo le indicazioni degli elettori, i

³¹ Si tratta di un sistema elettorale quindi che non realizza nemmeno una elezione indiretta vera e propria. Secondo la concezione di L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 1530 ss., si può distinguere tra elezione indiretta e elezione di secondo grado. Secondo l’autorevole Maestro l’elezione indiretta si concretizzerebbe quando questa venga «compiuta da un corpo elettorale elettivo (o formato da un’assemblea elettiva)», viceversa l’elezione di secondo grado si esprimerebbe solo quando «si hanno elettori primari ed elettori scelti ad hoc, secondari» (come nel caso citato dallo stesso Autore, dell’elezione del Presidente degli Stati Uniti). Questa distinzione porta l’Autore a ritenere che le elezioni «indirette in senso proprio» siano solamente quelle di secondo grado poiché «le altre posso qualificarsi indirette in un significato assai approssimativo, attinente più alla legittimazione degli elettori che al procedimento elettorale». L’Autore giunge a tale conclusione poiché i titolari dell’elezione indiretta sono «soltanto corpi o assemblee a loro volte elettive (ma per fini che trascendono l’atto di elezioni che questi compiono». Al di là di tale distinzione, che comunque permette nell’ottica proposta dall’Elia di non far rientrare certamente l’elezione in esame tra la categoria di elezione di secondo grado, la peculiarità dell’elezione indiretta predisposta dal testo di riforma costituzionale per il Senato è da ravvisarsi in un elemento ulteriore, nuovo, nel panorama dei sistemi elettorali generalmente qualificati come indiretti. Infatti l’innovazione rispetto al panorama delle elezioni indirette si ritrova nella circostanza che, nel sistema prospettato nella riforma costituzionale, l’azione dell’elettore primario non incide solamente sull’identificazione del soggetto detentore del voto nell’elezione “secondaria” ma incide (più o meno profondamente, a seconda delle determinazioni della futura legge elettorale) anche sul contenuto della scelta che tale soggetto potrà compiere, limitandone la discrezionalità. Un simile apparato elettorale è tuttalpiù accostabile a quei sistemi – si pensi all’elezione del Presidente della Giunta regionale nelle regioni italiane a seguito dell’introduzione della legge Tatarella e prima della modifica costituzionale del 1999 – dove un organo è eletto dall’organo elettivo tra i propri membri, secondo qualche genere di indicazione fornita dall’elettore primario. Indicazione quest’ultima che però non limita formalmente la discrezionalità dell’elettore secondario nell’individuazione del soggetto da proporre alla carica. Certamente quest’ultimo esempio è però ben distante dall’elezione del Senato configurata nel testo di riforma costituzionale. I parametri costituzionali relativi all’elezione della seconda Camera formalizzano infatti un doppio ruolo dell’elettore primario, che non solo elegge formalmente il collegio elettorale ma determina formalmente, tramite una “scelta”, un gruppo di eleggibili più ristretto del collegio degli elettori. Si tratterebbe dunque di un sistema che potrebbe avvicinarsi di più a quella che è stata definita una elezione «quasi-diretta» (V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «patto del nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, p. 20), che non sembrerebbe trovare nessuna analogia con i sistemi elettivi conosciuti dagli ordinamenti democratici. Sul punto M. CALAMO SPECCHIA, *Un’analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla Legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, p. 8 ss., osserva che l’elezione del Senato predisposta dalla riforma costituzionale è diversa dalle regole che governano l’elezione della Camera Alta in quei Stati in cui non è direttamente elettiva. Infatti l’Autrice avverte che il modello italiano realizzerebbe «un meccanismo di tipo cooptativo ben diverso dall’elezione di tipo indiretto, sia per l’ampiezza del collegio quale elemento caratterizzate l’elezione indiretta (i “grandi elettori” dei senatori francesi sono circa 150.000, eletti direttamente dai cittadini francesi), sia per l’applicazione del principio *simul stabunt simul cadent* che collega la durata del mandato senatoriale al mandato degli organi istituzionali “elettori” e sia perché non sono ammesse candidature esterne, come avviene invece per il Senato austriaco e per quello francese».

Consigli regionali potranno eleggere uno qualunque dei sindaci del rispettivo territorio. Tale situazione conduce dunque alla realizzazione di un Senato che sarà composto da senatori eletti con totale discrezionalità da parte del collegio elettorale regionale (i sindaci) e senatori eletti in conformità con le scelte espresse dagli elettori (i consiglieri)³².

Dalla disposizione testé indicata (la scelta dell'elettore deve essere fatta tra i candidati consiglieri) sembrerebbe derivare inoltre la conseguenza – almeno in taluni casi – dell'esclusione del Presidente della Giunta Regionale dalla competizione per l'ottenimento del seggio senatoriale. A questa conclusione si deve necessariamente pervenire poiché il Presidente della Giunta regionale, pur essendo, per previsione statutaria di tutte le regioni, anche Consigliere regionale³³, laddove questo sia eletto attraverso un voto diretto da parte dei cittadini, non può comunque considerarsi soggetto "candidato" Consigliere regionale in quanto esso partecipa ad una competizione elettorale distinta: egli cioè sarà Consigliere regionale senza mai essere stato candidato Consigliere³⁴.

Il fatto che il Presidente della Giunta regionale non partecipi all'elezione consiliare quale "candidato Consigliere" dovrebbe condurre a considerare costituzionalmente illegittima un'eventuale norma che prevedesse la possibilità per gli elettori di "scegliere" il candidato Presidente quale Consigliere eleggibile a senatore. Si potrebbe però ipotizzare l'elettività del Presidente della Giunta anche in assenza di una "scelta" da parte dei cittadini. Questo però comporterebbe che se fosse eletto il Presidente, nelle regioni che eleggono senatore un solo Consigliere regionale, tutti i senatori della Regione sarebbero eletti senza prendere in considerazione le scelte dei cittadini, poiché entrambe i senatori (il sindaco e il consigliere) non sarebbero stati in alcun modo indicati dagli elettori.

La valutazione circa l'esclusione o l'inclusione del Presidente della Giunta regionale (invero, per le medesime motivazioni, anche dei candidati presidenti perdenti, i quali, in talu-

³² In tal senso M. D'AMICO, *Audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla Commissione Affari costituzionale della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio Aic*, p. 5, la quale ritiene che l'assenza di un'indicazione da parte degli elettori di quello che potrà essere il Sindaco eletto dal Consiglio regionale fa sì che il nuovo Senato realizzi «un organo composto da senatori legittimati in differente modo, e, potenzialmente, con un peso politico differente». In senso analogo F. S. MARINI, *XVII Legislatura – Camera dei Deputati, Camera dei deputati, Resoconto stenografico della I Commissione Affari costituzionali*, 29 ottobre 2015, p. 23, sostiene che dalla circostanza che «la regola della designazione in conformità alle scelte degli elettori non val[ga] per i sindaci» deriva «un'incoerenza interna» nella formulazione del testo costituzionale circa le regole sulla composizione Senato.

³³ Questo implicherebbe dunque, in linea teorica, che il Presidente della Giunta regionale possa essere eletto al Senato poiché la riforma stessa prevede che i senatori, oltre che sindaci, siano consiglieri regionali.

³⁴ Nei medesimi termini si esprime A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit., p. 2. Contrariamente N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 5 s., ritiene che, una volta soddisfatto il criterio per il quale il Presidente della Giunta sia un Consigliere regionale, questo possa essere candidato a senatore, anche perché «è indubbio che, almeno dal punto di vista formale, "il candidato Presidente della Regione", è, di per sé, anche "candidato consigliere regionale"». Secondo E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit., p. 38, l'impossibilità di poter eleggere in Senato il Presidente della Giunta vi è solamente nei casi in cui gli Statuti regionali ovvero le leggi elettorali regionali prevedano l'incompatibilità tra la carica di Presidente e quella di Consigliere, non intravedendo quindi un limite all'eleggibilità del Presidente quando componente del Consiglio regionale ma eletto in una competizione elettorale distinta. Nello stesso senso V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri*, cit., p. 7, in particolare nota n. 27, ritiene che possano essere senatori anche i «Presidenti delle Giunte, in quanto consiglieri regionali».

ne regioni, sempre per previsione statutaria, entrano a far parte del consiglio regionale)³⁵ non sembrerebbe dunque essere nella disponibilità della legge elettorale, ma indirettamente già sancita dal dettato costituzionale. L'esclusione del Presidente della Giunta è in realtà, per così dire, "indiretta", poiché non dettata da una scelta specifica del legislatore costituzionale. Infatti il Presidente della Giunta potrà ben essere "sceglibile" qualora gli Statuti dovessero prevedere un'elezione consiliare del Presidente (ovviamente tra i consiglieri), ovvero prevedere che il candidato Presidente della Giunta Regionale, eletto con voto diretto, sia anche un candidato per il Consiglio regionale nelle liste che partecipano alla suddivisione dei seggi. Fino a quando però le regioni non introdurranno modifiche in tal senso, attraverso una riforma statutaria, nel panorama attuale delle autonomie locali, gli unici presidenti che potranno essere eletti come senatori sono solamente il Presidente della Giunta regionale della Regione Valle d'Aosta ed il Presidente della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, per i quali viene adottata un'elezione consiliare³⁶.

2.3. La ponderazione tra voti espressi dagli elettori e la composizione del Consiglio regionale.

Ad una prima analisi del testo di riforma costituzionale, i parametri riguardanti la legge elettorale per l'elezione del Senato sembrerebbero essere quelli stabiliti al secondo e al quinto comma del riformato art. 57 Cost. In realtà vi è un'ulteriore limite per il legislatore ordinario individuabile nell'ultimo comma dell'art. 57, ai sensi del quale «I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

Il significato da conferire a questa disposizione non è però di immediata e facile individuazione³⁷, in particolare perché è assente una specificazione circa il soggetto al quale si riferiscono «i voti espressi». Dunque rimane aperta la questione se questo soggetto debba essere ravvisato nel Consiglio regionale che elegge i senatori ovvero negli elettori che eleggono il Consiglio regionale³⁸.

³⁵ Infatti anche questi soggetti non sono mai stati candidati consiglieri laddove lo Statuto, ovvero la legge elettorale regionale, prevedano che ad alcuni dei candidati alla Presidenza perdenti sia comunque garantito un seggio in Consiglio regionale.

³⁶ Il vertice dell'organo esecutivo di questi due enti territoriali viene infatti eletto dalle rispettive Assemblee rappresentative tra coloro i quali ricoprono la carica di Consigliere regionale o provinciale. Sulla forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano si veda M. ROSSINI, *Sistema elettorale e forma di governo della Provincia autonoma di Bolzano: le novità della legge statutaria n. 5/2013*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2013.

³⁷ Secondo S. STAIANO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2016, p. 264, la disposizione di cui al comma 6 dell'art. 57 realizza «quasi un ossimoro».

³⁸ È da escludere inoltre che vi sia un collegamento tra voti espressi e le "scelte" di cui al quinto comma dell'art. 57 Cost. Questa deduzione deriva dalla circostanza che nell'iter di approvazione della legge di riforma costituzionale il sesto comma, così come approvato poi in sede di seconda deliberazione, viene introdotto in un momento precedente, per l'esattezza durante l'esame in Commissione Affari costituzionali nella prima lettura al Senato, rispetto all'innovazione delle "scelte" degli elettori, che è stato introdotto in sede di terza lettura sempre durante l'esame in Commissione Affari costituzionali del Senato.

Una prima interpretazione dunque potrebbe riferire i voti espressi a quelli dati dai consiglieri nella votazione per l'elezione proporzionale dei senatori³⁹. Tale interpretazione sembrerebbe non convincere. Infatti, di per sé, affermare che l'elezione debba essere corrispondente ai voti espressi dai consiglieri è solamente ripetitivo di ciò che è già sancito al secondo comma dell'art. 57 Cost. Tale interpretazione è poi incongruente rispetto alla seconda parte dell'inciso in esame, in base al quale «i seggi sono attribuiti in ragione [...] della composizione di ciascun consiglio». Questo resterebbe infatti privo di una portata normativa: cosa significherebbe affermare che i seggi sono attribuiti in base ai voti dati dai consiglieri e la composizione del Consiglio? Tutt'al più si potrebbe immaginare che questa seconda parte, in questa accezione, voglia imporre una sorta di proporzionalità del contingente eletto rispetto alla composizione del Consiglio: in questo senso o si ripeterebbe il secondo comma dell'art. 57 Cost., o si vorrebbe un sistema che assicuri tale esito, con ciò imponendo un voto "bloccato" di ciascun Consigliere, nel senso che ciascuno di essi sia obbligato, *ex lege*, a votare per un candidato Senatore eletto tra le proprie "file".

Un'interpretazione sistematica della disposizione in esame dovrebbe contrariamente portare alla conclusione che il legislatore, nell'elaborazione della stessa⁴⁰, sia partito dalla premessa per la quale la composizione dei Consigli regionali e provinciali sia prodotta da una legislazione elettorale che, a causa della previsione di premi di maggioranza, non assicura la coincidenza tra voti ottenuti dalle forze politiche e seggi a queste assegnati⁴¹.

³⁹ Sostiene tale impostazione, con diverse motivazioni, R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 48, il quale pur non escludendo la possibilità che il riferimento ai voti espressi sia da ricondurre al corpo elettorale ritiene che la valorizzazione degli elettori, introdotta al quinto comma, essendo stata inserita in un momento successivo a quello dell'introduzione del sesto comma dovrebbe portare a concludere che «il legislatore costituzionale abbia inteso riferirsi ai voti del Consiglio regionale». All'Autore si potrebbe obiettare, invero, che la valorizzazione del corpo elettorale contenuta nel sesto comma attenga alla ripartizione dei senatori tra le forze politiche, mentre la valorizzazione degli elettori di cui al quinto comma attenga all'individuazione dei singoli consiglieri eleggibili a senatori. Dunque, il sesto comma dovrebbe poter essere letto come valorizzazione del voto degli elettori in senso diverso e autonomo rispetto alla valorizzazione degli elettori prevista con la "conformità" alle scelte espresse dagli elettori. Sullo stesso tema si veda L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, cit., p. 36 ss., la quale pur ritenendo legittime entrambe le interpretazioni sostiene anch'essa che dalla seconda derivi una maggiore valorizzazione del corpo elettorale. Diversa l'interpretazione proposta da V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri*, cit., p. 6, la quale ritiene che da tale disposizione deriva che «i senatori, indicati dagli elettori in occasione del rinnovo del Consiglio, siano rappresentativi dei gruppi consiliari regionali».

⁴⁰ Non è facile ricostruire l'intenzione del legislatore, nemmeno quella del legislatore storico. Nel dibattito parlamentare, infatti, risulta essere del tutto assente una discussione puntuale relativa al sesto comma dell'art. 57. La norma è stata infatti introdotta in una fase embrionale della discussione, in seno alla I Commissione Affari costituzionali, con un emendamento della Presidente Finocchiaro presentato assieme all'introduzione dell'elezione consiliare dei senatori, che modificava l'iniziale proposta governativa di un Senato composto dai Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome, dai sindaci dei comuni capoluogo di Regione o Provincia autonoma, di due consiglieri (eletti dal Consiglio regionale o di Provincia Autonoma), di altri due sindaci (eletti da un collegio di sindaci) per ogni regione o Provincia Autonoma, nonché di 21 senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Come noto, da quel momento, il dibattito politico e parlamentare si è concentrato quasi esclusivamente sulla diatriba circa l'elettività diretta del Senato, senza che vi siano state discussioni in merito al sesto comma.

⁴¹ Condividono questa interpretazione M. VOLPI, *XVII legislatura – Camera dei deputati, Resoconto stenografico della I Commissione Affari costituzionali*, 28 ottobre 2015, p. 41 s., che sottolinea appunto che «Tra voti espressi e composizione c'è un rapporto fortemente disproporzionale perché tutte le leggi elettorali regionali [...] sono fortemente maggioritarie e quindi c'è un'assoluta disproporzionalità»; P. PASSAGLIA, *Qualche considerazione sulla disciplina della composizione del Senato contenuta nel progetto di revisione costituzionale in corso di*

Il “soggetto votante” di cui al primo inciso sarebbe da rinvenire quindi negli elettori che votano per il Consiglio regionale. Se questa è l’interpretazione da dare alla disposizione contenuta nell’ultimo comma dell’art. 56 Cost., il modello elettorale che il Parlamento dovrà delineare, con ogni probabilità, dovrà assicurare un metodo di votazione con il quale si tenga conto dei voti ottenuti dalle forze politiche, da un lato, e, dall’altro, dei seggi a queste attribuiti in seno al Consiglio.

Questo significherebbe sostanzialmente produrre un sistema elettorale che, stante l’utilizzo di sistemi che assegnano un premio di maggioranza alle liste collegate al Presidente vincente nella competizione per il vertice dell’esecutivo regionale, «sottorappresenti i consiglieri eletti nelle liste collegate al Presidente vincente e sovrarappresenti le altre»⁴², attraverso sistemi di voto diseguale, nei quali il “peso” del voto dei consiglieri di minoranza debba valere relativamente di più di quelli di maggioranza⁴³.

approvazione, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2014, p. 3 s., il quale sostiene, condivisibilmente, che il sesto comma «mostra la forte preoccupazione di evitare che la rappresentanza regionale possa essere eccessivamente sbilanciata in favore delle forze maggioritarie (le quali, in conseguenza del tipo di sistema elettorale adottato nella Regione, potrebbero aver tratto particolari benefici nella ripartizione dei seggi consiliari), tanto da imporre di tener comunque conto della reale consistenza elettorale (ciò che garantisce anche le forze che, pur consistenti, siano state penalizzate dal meccanismo di trasformazione dei voti in seggi)»; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: note sparse*, cit., p. 15, parla di disposizione costituzionale che sembrerebbe «impo[rre] al legislatore una sorta di bilanciamento tra i voti espressi nelle ultime elezioni regionali (o provinciali) e la composizione dei Consigli, risultante da leggi elettorali ormai diversificate, ma tutte ispirate da meccanismi fondati su premi di maggioranza», p. 15; L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 124 ss. In senso analogo sembrano essere inoltre le considerazioni di U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal parlamento*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, p. 2.

⁴² L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 125.

⁴³ Al di là della circostanza che il voto diseguale sembra essere prescritto espressamente dalla Costituzione riformata – che quindi diverrebbe un principio costituzionale in riferimento alle elezioni del Senato della Repubblica – questo non sembrerebbe comunque essere in contrasto con i principi generali dell’ordinamento, ed in particolare con l’eguaglianza degli elettori e la più generale eguaglianza dei cittadini, sanciti rispettivamente agli articoli 48 e 3 della Costituzione. A tal proposito è interessante notare come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 96 del 1968 (in *Giur. cost.* n. 1958, p. 1527 ss., con commento di L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, p. 1530 ss.), legittimava il voto plurimo diseguale in un caso di elezione che si può definire indiretta. La sentenza si riferisce alla legge siciliana n. 16 del 1957. Essa prevedeva infatti che l’elezione del Consiglio provinciale delle province della Regione Sicilia avvenisse da parte dei consiglieri comunali compresi nel territorio della Provincia. La legge prevedeva, agli artt. 7 e 10, che «i consiglieri comunali concorrono alla elezione del consiglio provinciale in misura proporzionale ai voti validi portati dalla lista nella quale sono stati eletti (art. 7 - Voto plurimo -)» e che «le schede d’identico tipo e colore per ogni Collegio debbono recare sulla faccia esterna le diciture: “Collegio di...”, “voti n....”, seguite, rispettivamente, dal nome del Comune capoluogo di Collegio e dalla indicazione della frazione di voto o del numero dei voti, già diviso per cento e arrotondato, con cui i vari consiglieri comunali partecipano alla elezione (art. 10 - Schede -)». In questo modo si introduceva una diversificazione del peso del voto dei vari consiglieri comunali sulla base del numero di voti delle liste nelle quali gli stessi erano stati eletti nei rispettivi consigli comunali. La Corte, premettendo invero non senza «assertività» (L. ELIA, *Una formula equivoca*, cit., p. 1530) che «l’art. 48, secondo comma, della Costituzione ha, poi, carattere universale ed i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato» e che «Non può ritenersi invero che quei principi non possano osservarsi anche in caso di elezioni di secondo grado», dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 7 (voto plurimo) della legge siciliana. La Corte ritenne che la legge, prevedendo un voto plurimo (che veniva calcolato sulla base dei risultati delle liste alle elezioni comunali nelle quali i consiglieri comunali erano stati eletti), aveva l’obiettivo di compensare il risultato elettorale dei consiglieri comunali di minoranza dei Comuni con meno di 5.000 abitanti che venivano eletti attraverso il sistema maggioritario a scrutinio di lista con voto limitato, che risultavano essere discriminati rispetto ai consiglieri di maggioranza. Inoltre, pur se la Corte non è entrata nel dettaglio su questo punto, la legge sembrerebbe aver avuto anche l’obiettivo di ponderare il voto sulla base della popolazione residente nei diversi comuni. Il metodo previsto dalla legge per giungere a tale obiettivo, a detta della Corte, non contrasta-

3. Individuazione dei candidabili al seggio senatoriale e molteplicità di legislazioni elettorali regionali.

Prima di immaginare il sistema elettorale di cui al comma 6 del nuovo art. 57 Cost., si deve ricordare che la legge elettorale bicamerale dovrà interagire con le legislazioni elettorali regionali previste per l'elezione del Consiglio regionale. Queste risultano però essere variegate e comunque soggette a modifiche che possono certamente intervenire anche in un momento successivo a quello dell'approvazione della legge elettorale indicata nel "nuovo" art. 57 Cost. Oltre a questo, il legislatore ordinario deve preliminarmente tenere in considerazione che la legge elettorale bicamerale, collegandosi appunto con le leggi elettorali regionali, si inserirà in una materia che l'art. 122 Cost.⁴⁴ qualifica come materia concorrente tra Stato e regioni. Da quest'ultima considerazione ne deriva che la legge elettorale bicamerale non potrà incidere oltremodo sul sistema elettorale regionale andando a modificare le regole dettate dalle regioni in materia di rinnovo dei propri organi, dovendosi limitare a disciplinare le modalità di elezione dei senatori, rispettando quindi l'autonomia regionale in materia elettorale che è, per l'appunto, costituzionalmente tutelata⁴⁵.

L'impossibilità per la legge dello Stato di disciplinare nel dettaglio il metodo di elezione dei Consigli regionali e la indeterminabilità dei sistemi elettorali regionali ipotizzabili porta-

va con il principio di uguaglianza del voto né con quello di uguaglianza ex art. 3. Anzi, questa sperequazione del voto, che teneva sostanzialmente «conto del numero di elettori che conferiva il voto al consigliere», era utile a una effettiva realizzazione del principio di uguaglianza. Al nostro fine è poi interessante sottolineare come la Corte ritenga che la ponderazione del valore del voto dei singoli consiglieri sia addirittura necessaria poiché a causa della «sperequazione [...] il sistema proporzionale adottato per l'elezione del consiglio provinciale risulterebbe insanabilmente falsato». Sulla portata della sentenza in commento per la parte riguardante il principio della segretezza del voto si veda *infra*, con particolare riferimento alla nota n. 73. Oltre al caso citato, l'utilizzo del voto "diversificato" viene attualmente disciplinato in relazione all'elezione dei consigli provinciali e dei consigli delle città metropolitane così come riformati dalla legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio). Le assemblee di tali enti locali vengono infatti composte a seguito di un'elezione da parte dei consiglieri comunali dei territori di competenza dell'ente. La legge prevede infatti, attraverso parametri dalla stessa stabiliti, che il voto di ogni Consigliere comunale abbia un diverso valore in relazione alla dimensione demografica del Comune che questi rappresenta. Anche in questo caso il voto ponderato sembrerebbe avere un rapporto diretto con il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., poiché serve ad evitare che il peso del voto dei consiglieri eletti in piccoli comuni sia eccessivamente "forte" rispetto alla porzione di popolazioni che essi rappresentano (in tal senso si veda da ultimo M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 127).

⁴⁴ L'art. 122 Cost. nella parte in cui prevede la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in tema di legislazione elettorale per l'elezione dell'Assemblea rappresentativa regionale non è stato oggetto di modifica costituzionale, come invece, nell'ambito dello stesso art. 122: la parte relativa all'incompatibilità tra il ruolo di Consigliere regionale e quello di membro del Parlamento (che nella riforma è ovviamente riferita alla sola Camera dei deputati); quella, di nuova introduzione, relativa al limite degli emolumenti in favore dei consiglieri regionali; quella, sempre di nuova introduzione, relativa a un'ulteriore ambito di materia concorrente, sempre in tema di legislazione elettorale regionale, laddove si prevede che «La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza».

⁴⁵ A questo proposito va notato però come nella norma transitoria al comma 11 venga prescritto che «Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito». Questa disposizione sembrerebbe far riferimento ad eventuali adeguamenti alla legislazione regionale che possono essere indispensabili all'attuazione della legge bicamerale, si pensi ad esempio alla disciplina circa le schede elettorali da utilizzare. Questa disposizione però non permette alla legge statale di incidere dettagliatamente sulle regole elettorali regionali, che rimangono comunque precluse al legislatore ordinario, in ragione dell'art. 122 Cost.

no alla conclusione che la legge bicamerale deve essere necessariamente consegnata in modo tale da potersi utilizzare indipendentemente e indifferentemente dal tipo di sistema elettorale adottato dalle singole regioni per l'elezione delle rispettive Assemblee.

Contrariamente all'impostazione qui proposta parte della dottrina, che si è occupata della modalità di composizione del "nuovo" Senato, ha rilevato come sia impossibile⁴⁶, o quantomeno difficile⁴⁷, ideare una normativa elettorale per il Senato senza modificare le regole elettorali regionali.

Si sostiene infatti che la modalità con la quale gli elettori dovranno operare le "scelte" debba essere disciplinata dalla legge elettorale regionale, e solo quel che concerne la valutazione della conformità a tali scelte debba essere disciplinata dalla legge statale bicamerale⁴⁸. Pertanto, «il *puzzle* [della disposizioni] non sembra possibile sciogliersi altrimenti che valorizzando le "scelte" degli elettori all'interno di disposizioni di principio ex 122 Cost.»⁴⁹. Questo comporterebbe, quindi, che le modalità con le quali gli elettori potranno indicare le "scelte" dovranno essere stabilite dalle regioni nella propria legislazione elettorale, ma, per far sì che tale disciplina sia presente in tutte le regioni, queste dovranno essere "obbligate" ad attuare certe previsioni normative stabilite direttamente dallo Stato. Ovviamente nulla toglie che la legge di principio attualmente in vigore possa essere modificata dal legislatore ordinario, anche in vista di consentire l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 57 Cost., ma comunque la modifica dovrà introdurre una norma di principio, senza disciplinare dettagli, a pena di violare l'autonomia regionale⁵⁰.

In dottrina è stato proposto che la "scelta" di cui al comma quarto dell'art. 57 Cost. implichi la valorizzazione del voto di preferenza tra i candidati consiglieri inclusi in una lista⁵¹.

⁴⁶ In tal senso G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 24, sostiene che «appare impossibile definire compiutamente il sistema elettorale del Senato (di cui alla legge prevista dall'art. 57, sesto comma, Cost.), senza intervenire contestualmente sulla ulteriore disciplina di principio dei sistemi elettorali regionali (di cui alla diversa legge di cui all'art. 122, primo comma, Cost.)». Simili le conclusioni rinvenute in E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 45, il quale ritiene che il testo di riforma costituzionale dell'art. 57 «legittim[i] ed anzi obblighi la legge statale ad intervenire anche sulle modalità di elezioni dei consiglieri regionali, forse ben oltre il concetto di "limiti" alla legislazione regionale che la dovrebbe giustificare».

⁴⁷ In questo senso L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, cit., p. 40, la quale denuncia la presenza di diversi sistemi elettorali regionali, e tale difficoltà secondo l'Autrice potrebbe portare ad abbandonare «la valorizzazione del voto popolare, data la difficoltà (e fors'anche l'impossibilità) di individuare un minimo comune denominatore tra tutte le variabili in campo». In senso parzialmente analogo si esprime L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 125, il quale ritiene che la legge dello Stato che fissa i principi in materia elettorale regionale «probabilmente dovrà stringere le maglie dell'autonomia regionale in materia elettorale, così da creare una base elettorale comune tra le regioni tale da consentire alla stessa legge elettorale per il Senato di poter funzionare».

⁴⁸ In tal senso G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 23 s.

⁴⁹ G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 24.

⁵⁰ La linea di demarcazione tra norma di principio e norma di dettaglio in tema di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni sembra essere sufficientemente chiara anche nella giurisprudenza della Corte, la quale da ultimo (sent. n. 49 del 2016) ha evidenziato come, «Con riguardo alla portata dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, questa Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi». Tra le sentenze più significative che riprendono il tema trattato si segnalano le sentenze nn. 50 e 336 del 2005, n. 401 del 2007, nn. 200 e 237 del 2009 e 272 del 2013.

⁵¹ In questo senso A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit., p. 2 ss.

Seguendo questa impostazione, pertanto, il voto di preferenza dovrebbe essere prescritto dalla legge di principio dello Stato attraverso la fissazione, ex art. 122 Cost., del principio per cui ogni legge elettorale regionale, al fine dell'elezione dei consiglieri, deve consentire la facoltà "di indicare almeno una preferenza".

Senza voler entrare nel dettaglio, questa strada parrebbe impraticabile. Da un lato si potrebbe anche sostenere che obbligare le regioni ad adottare un sistema di preferenze, per la selezione dei candidati alla carica di Consigliere, possa essere considerato un principio nella disponibilità del legislatore statale. Dall'altro lato, però, rendere obbligatorio un tale meccanismo produrrebbe indirettamente un vincolo eccessivamente stringente nei confronti delle regioni che, nelle maglie strette di quel che rimarrebbe da decidere, non potrebbero ad esempio, adottare un sistema a collegi uninominali maggioritari o anche misti⁵². In questo modo le regioni dovrebbero limitarsi all'utilizzo di sistemi elettorali per liste, che sarebbero gli unici in grado di garantire che tutti i consiglieri regionali siano eletti attraverso l'espressione di un voto di preferenza. Imporre all'ente regionale l'uso di un sistema elettorale con voto di preferenza per l'elezione delle proprie Assemblee legislative, inoltre, non sembra essere nemmeno un corollario ricavabile in via indiretta dalla riforma costituzionale. Questa infatti, dove si riferisce alle "scelte espresse per i candidati consiglieri", non implica, né richiede espressamente, che alle stesse sia da imputare un effetto in termini di elezione dei consiglieri regionali stessi.

3.1. Il voto di preferenza come momento di espressione delle "scelte" degli elettori.

Nonostante non sembri compatibile con l'autonomia regionale in materia elettorale la previsione statale di un obbligo a carico delle leggi elettorali regionali di introdurre un sistema di preferenze per l'elezione dei consiglieri, l'idea per la quale i consiglieri regionali che potranno essere eletti in Senato debbano essere individuati attraverso un sistema di preferenze è però senz'altro condivisibile e sembrerebbe altresì l'unica soluzione che consenta all'elettore di esprimere «scelte [...] per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi».

Allo scopo di far coesistere la pluralità di sistemi elettorali regionali con un sistema di individuazione degli eleggibili al Senato che preveda la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza nei confronti di un candidato al Consiglio, non sembra esservi che una sola possibile tecnica elettorale: immaginare che la preferenza – che dovrebbe essere perciò disciplinata dalle legge elettorale bicamerale – abbia la limitata funzione di concorrere all'individuazione degli eleggibili al Senato senza alcuna influenza sull'elezione consiliare,

⁵² Oltre alla proposta di imporre alle regioni di utilizzare il voto di preferenza, altre proposte di legge elettorale per il Senato implicano eccessivi vincoli al legislatore regionale per quel che concerne l'elezione dei membri del Consiglio, come ad esempio, l'utilizzo di collegi uninominali che valgano sia per l'elezione consiliare che per quella volta a realizzare le "scelte" con cui gli elettori indicano i senatori-consiglieri (vedi *supra* nota n. 29).

che resterebbe dunque regolata in ogni aspetto dalla legislazione elettorale regionale. In questo modo, la composizione del Consiglio regionale dovrebbe avvenire attraverso le regole stabilite dalla legge regionale e, solo una volta composto il Consiglio regionale, coloro i quali avranno ottenuto più preferenze, in numero ovviamente maggiore del numero di senatori assegnato alla regione, potranno essere eletti con una vera e propria elezione discrezionale da parte del Consiglio regionale.

Prima di cimentarsi nel tentativo di individuare, sempre in via ipotetica, quanti consiglieri regionali e di quali forze politiche potrebbero diventare candidabili al seggio senatoriale è necessario affrontare una questione preliminare, che s'impone a causa della difformità dei possibili sistemi elettorali per l'elezione dei Consigli regionali. Si tratta cioè di chiarire preliminarmente come la legge elettorale bicamerale dovrà o potrà interagire, ed integrarsi, con le normative regionali.

Per provare a spiegare il funzionamento della legge elettorale per il Senato, nella modalità che si sta ipotizzando, si vogliono ipotizzare tre macro-casistiche di sistema elettorale a seconda della suddivisione territoriale della Regione con riguardo alla presentazione delle candidature a Consigliere, alle quali coniugare la preferenza per l'elezione dei Senatori. A questo riguardo la legge dovrà distinguere tre casi a seconda che le candidature per il Consiglio regionale siano presentate: *i) in collegio unico o in pluralità di circoscrizioni plurinominali, ii) in collegi uninominali; iii) in diversi livelli territoriali.*

i) Presentazione di candidature in collegio unico o in pluralità di circoscrizioni plurinominali

Qualora la Regione utilizzi un sistema elettorale dove i candidati siano presentati in un unico collegio o in collegi sub-regionali plurinominali si potrebbe immaginare che all'elettore venga consegnata una scheda (Tabella n. 1) nella quale oltre agli spazi riservati per esprimere il voto nei confronti di un candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale (qualora eletto con voto diretto contestualmente all'elezione consiliare) e il voto per una lista che concorre all'elezione per il Consiglio regionale (contenente uno spazio per la preferenza per l'elezione consiliare qualora prevista dalla normativa regionale), vi sia uno spazio nel quale l'elettore possa indicare un soggetto candidato al Consiglio regionale che, laddove eletto nell'Assemblea stessa, possa essere un candidato per ricoprire la carica di senatore⁵³.

⁵³ In realtà, se si volesse predisporre una legge elettorale per l'elezione del Senato che prescindendo dal funzionamento della legge elettorale regionale si potrebbe prevedere che la scelta non venga attuata nella medesima scheda elettorale ma che all'elettore siano consegnate due distinte schede: una disciplinata in via esclusiva la legge regionale e relativa alla formazione del Consiglio regionale e all'elezione del Presidente della Giunta regionale ove eletto direttamente; l'altra disciplinata in via esclusiva dalla legge bicamerale dello Stato e contenente lo spazio per indicare la preferenza nei confronti di un Consigliere regionale, utilizzabile solamente ai fini della determinazione dei consiglieri regionali che potranno divenire senatori.

Tabella 1. Ipotesi di scheda elettorale nel caso di collegio unico o di pluralità di collegi plurinominali

SCHEDA ELETTORALE		
<i>Voto per il Presidente</i>	<i>Voto per il Consiglio</i>	<i>Preferenza per senatore</i>
🍏 Candidato A	🍏 Coalizione A	Indicazione di una/due ⁵⁴ preferenza/e per l'elezione a senatore di un Consigliere
🍏 Candidato B	🍏 Coalizione B	
🍏 Candidato C	🍏 Coalizione C	
🍏 Candidato D	🍏 Coalizione D	

L'utilizzo di un apparato elettorale così ipotizzato pone però una serie di riflessioni, relative alle specifiche modalità di funzionamento dello stesso, che sorgono in relazione alle due tipologie di legislazione elettorale qui esaminate, ovverosia collegio elettorale unico oppure più circoscrizioni plurinominali.

La questione principale da definire attiene all'individuazione del *profilo soggettivo* del candidato alla carica di Consigliere nei confronti del quale il singolo elettore può esprimere la propria preferenza. Tale tematica pone una riflessione su due distinti aspetti, uno riferito a quella che potremmo ricondurre ad un principio di rappresentanza politico-territoriale e l'altro riferito a quello che si può definire più genericamente un profilo attinente la rappresentanza politica.

La rappresentanza politico-territoriale viene in luce nel caso di collegi sub-regionali plurinominali, poiché si deve stabilire se all'elettore debba essere concessa la facoltà di esprimere il voto di preferenza indistintamente nei confronti di un qualsiasi candidato alla carica di Consigliere, ovvero se l'espressione della preferenza dell'elettore debba essere limitata nei confronti dei candidati consiglieri che si presentano nella sua circoscrizione⁵⁵. La soluzione che qui si predilige, in ottica appunto di una rappresentanza politico-territoriale, è quella di prevedere che laddove la suddivisione territoriale della Regione sia in più circoscrizioni plurinominali, l'elettore possa esprimere la propria preferenza solo per un candidato della circoscrizione stessa. Si predilige questa conclusione poiché sembrerebbe irragionevole che

⁵⁴ La possibilità di esprimere due preferenze potrebbe derivare dalla circostanza che all'art. 55 Cost., come riformato, si prevede che «le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». Senza voler entrare nel merito, e senza dare valutazioni circa le diverse modalità con cui si può dare attuazione all'art. 55, si potrebbe immaginare che il legislatore adotti un sistema di doppia preferenza, dove la seconda si intenda valida solamente laddove espressa nei confronti di un candidato di sesso diverso rispetto alla prima preferenza. Meccanismo questo adottato, peraltro, dal legislatore nella legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati n. 52/2015. A commento della modifica introdotta all'art. 55 Cost. si rimanda a I. CIOLLI, *La Camera dei deputati; composizione, elezione e rappresentanza* (art. 48, comma 3; art. 55, comma 2), in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale 2016*, cit., p. 38 ss.

⁵⁵ La questione infatti non si pone nelle regioni – tendenzialmente quelle con dimensione territoriale ridotta – che prevedono la selezione dei candidati in un'unica circoscrizione (comprendente dunque l'intero territorio regionale) poiché essendo presentati tutti i candidati davanti all'intero corpo elettorale non esistono candidati assenti nelle liste presentate all'elettore, con ciò comportando che questo voterà sempre per un candidato della propria circoscrizione poiché appunto unica.

la legge statale non tenga in considerazione la tipologia di frazionamento territoriale che la Regione ha voluto adottare, nell'esercizio della propria autonomia, per l'elezione della propria Assemblea legislativa. In questo modo, inoltre, si eviterebbe che i candidati, che si presentano al singolo elettore per ottenere una "scelta", siano oltremodo elevati, oltre che diversi, rispetto a quelli che si presentano allo stesso elettore per l'elezione consiliare.

Per quanto concerne la rappresentanza politica la problematica, che coinvolge entrambe le casistiche qui in esame, riguarda se all'elettore debba essere data la possibilità di esprimere la propria preferenza "senatoriale" indifferentemente nei confronti di un candidato all'elezione per il Consiglio regionale, oppure, se la legge debba prevedere che la preferenza sia da considerarsi valida solo laddove manifestata nei confronti di un candidato della lista votata dall'elettore per l'elezione dell'Assemblea regionale. La prima delle due ipotesi comporta una riflessione aggiuntiva circa l'eguaglianza degli elettori in relazione alla legislazione elettorale utilizzata dalla propria Regione d'appartenenza. Se si riconosce, infatti, all'elettore la facoltà di indicare come possibile senatore un candidato Consigliere di una qualsiasi lista, ne consegue che, in quelle regioni ove si adotti per l'elezione consiliare un sistema di liste in cui l'elettore può esprimere una preferenza nei confronti dei candidati consiglieri, all'elettore si dovrebbe concedere anche un'ulteriore preferenza al solo fine di indicare il candidabile allo scranno senatoriale. Non dando infatti la facoltà di esprimere due distinte preferenze si creerebbe una diseguaglianza con gli elettori delle regioni che utilizzano le c.d. liste bloccate, poiché questi potranno indicare un candidato di una qualunque lista della propria circoscrizione indipendentemente dal voto espresso per il Consiglio regionale (e dunque anche di un'altra lista), mentre gli altri resterebbero privati della facoltà di indicare un senatore diverso rispetto alla preferenza accordata ad un candidato Consigliere.

Le soluzioni che si presentano al legislatore ordinario sono pertanto sostanzialmente due: a) prevedere che, indifferentemente dalla legislazione elettorale adottata dalla Regione, venga concessa una preferenza, libera, per indicare il candidato senatore; oppure b) prevedere, per i sistemi regionali che utilizzano il sistema delle preferenze, che il voto dato per l'elezione consiliare valga anche per la candidabilità a senatore, mentre, per i sistemi che non adottano le preferenze, che la preferenza per la candidabilità a senatore venga considerata valida solo laddove rivolta verso un candidato appartenente alla lista che l'elettore ha votato per l'elezione consiliare.

Il dettato costituzionale non specifica ovviamente nulla sul punto, anche se indirettamente sembrerebbe difficile abbracciare la seconda delle ipotesi giacché l'art. 57 Cost. prevede che la scelta sia da effettuarsi verso un candidato al seggio consiliare senza specificare la natura politica di tale scelta. Ciò comporterebbe inoltre una limitazione dei soggetti verso i quali l'elettore potrà esprimere una preferenza per la candidabilità al seggio senatoriale. Viceversa, la soluzione per cui, indipendentemente dal voto espresso dall'elettore, al fine dell'elezione consiliare, questi rimanga libero nella "scelta" – che limiterà la discrezionalità del Consiglio regionale circa l'individuazione del senatore – sembrerebbe porsi in maggior armonia con il dettato costituzionale.

ii. Presentazione di candidature in collegi uninominali

Il sistema di individuazione di candidature come sopra esposto permetterebbe di essere utilizzato anche all'interno di un sistema elettorale che preveda la suddivisione territoriale in collegi uninominali⁵⁶. Nel caso dei collegi uninominali è necessario però individuare un modello elettorale in cui vi sia collegamento tra i candidati nei vari collegi, poiché sarebbe impraticabile l'espressione di una preferenza in quanto il collegio uninominale è un sistema nel quale, per sua natura, risulta essere eletto un solo candidato⁵⁷.

A tal proposito, al fine di armonizzare la normativa elettorale per la seconda Camera, la legge elettorale bicamerale dovrebbe prevedere che nel caso di legislazioni elettorali regionali fondate su un sistema di collegi uninominali si debba procedere alla formazione di circoscrizioni, coincidenti presumibilmente con il territorio provinciale, dove far confluire tutti i candidati dei collegi uninominali nei quali è suddivisa la circoscrizione stessa.

Prevedendo questo collegamento tra collegi la legge dovrebbe conseguentemente permettere all'elettore di una data circoscrizione di esprimere una preferenza, sempre al solo ed esclusivo fine di individuare i candidabili al ruolo di senatore, nei confronti di uno qualunque dei candidati consiglieri presentati nei collegi della propria circoscrizione.

La legge elettorale dovrebbe pertanto prevedere che, ai fini dell'"elezione" a senatore, all'elettore venga consegnata una scheda (esplicata nella successiva tabella n. 2) in cui vi sia una sezione nella quale esprimere il voto nei confronti del candidato che si vuole eleggere quale proprio rappresentante all'interno del Consiglio regionale, ed una sezione, dove esprimere la preferenza per il senatore, nella quale siano indicati tutti i candidati consiglieri nei collegi uninominali appartenenti a quella circoscrizione⁵⁸.

⁵⁶ Circa la possibilità per le regioni di utilizzare, attualmente, un sistema in collegi uninominali, la dottrina (per tutti si veda M. OLIVETTI, *Commento alla legge n. 165 del 2004*, in *Giorn. di dir. amm.*, 1/2005, 17) ritiene che, a seguito della legge n. 165 del 2004 con la quale lo Stato ha indicato il seguente principio: «individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze», le regioni attualmente non possano utilizzare un sistema con collegi uninominali poiché non consentirebbero di assicurare la rappresentanza delle minoranze. La legge bicamerale dovrà però prevedere necessariamente anche il caso dei collegi uninominali poiché nulla esclude, che in futuro, il legislatore ordinario modifichi la norma parametro permettendo, pacificamente, l'utilizzo proprio del sistema in collegi uninominali.

⁵⁷ Sono comunque diversi i modi in cui si potrebbe far coesistere una possibile scelta degli elettori con l'elezione da parte del Consiglio regionale in un sistema maggioritario in collegi uninominali. Si potrebbe immaginare, ad esempio, un sistema dove solo i vincitori nei collegi che hanno ottenuto un numero percentuale di voti maggiore rispetto agli altri consiglieri eletti in altri collegi diventino candidati all'elezione senatoriale. Questo procedimento non sembrerebbe in contrasto con il dettato costituzionale in quanto si potrebbe ritenere che i candidati all'elezione per la seconda Camera che abbiano ottenuto un maggior successo elettorale possano essere considerati quelli "scelti" dall'elettore. Questo sistema risulterebbe però eccessivamente difforme rispetto a quello sopra ipotizzato per i casi di collegio unico o suddivisione del territorio in più circoscrizioni proporzionali.

⁵⁸ La scheda elettorale qui proposta, nella parte riservata all'espressione della preferenza per il candidato senatore è stata modellata inserendo il nome di tutti i candidati nei collegi uninominali nei quali è suddivisa la circoscrizione. L'elettore dovrebbe quindi barrare il nome del candidato per esprimere la preferenza. Il modello qui proposto è tale per essere esemplificativo del significato che si voleva dare all'ipotesi di utilizzo dei collegi uninominali per l'elezione dell'Assemblea regionale, ma, ovviamente, una legge di questo tenore non dovrebbe prevedere la lista di candidati ma solamente prevedere uno spazio sulla scheda sul quale indicare un nome. Inoltre, sempre nell'ottica di mantenere la maggiore omogeneità delle regole elettorali per l'elezione del Senato, indipendentemente dalla formula elettorale adottata dalle singole regioni, se il legislatore dovesse prevedere, qualora si trattasse di un sistema elettorale con presentazione dei candidati in unico collegio o in circoscrizioni plurinominali, due distinte schede (vedi *supra* nota n. 53), una per l'elezione dell'assemblea regionale ed una per la "scelta" del senatore, questa previsione dovrà essere analogamente estesa per tutti i sistemi di elezione, ivi compreso

In questo modo l'elettore indicherebbe una preferenza per l'elezione a senatore distinta dal voto per il seggio consiliare che rimarrebbe, nella nostra ipotesi, fondato su un sistema di collegi uninominali, così come previsti dalla legge elettorale regionale e pertanto l'autonomia regionale non ne risulterebbe compromessa.

Tabella 2. Ipotesi di scheda elettorale nel caso di suddivisione del territorio in collegi uninominali

SCHEDA ELETTORALE	
Voto per il Consiglio	Preferenza per senatore
<ul style="list-style-type: none"> 🍏 Candidato forza politica A 🍏 Candidato forza politica B 🍏 Candidato forza politica C 🍏 Candidato forza politica D 	<ul style="list-style-type: none"> 🍏 Candidato forza politica A collegio 1 🍏 Candidato forza politica B collegio 1 🍏 Candidato forza politica C collegio 1 🍏 Candidato forza politica D collegio 1 🍏 Candidato forza politica A collegio 2 🍏 Candidato forza politica B collegio 2 🍏 Candidato forza politica C collegio 2 🍏 Candidato forza politica D collegio 2 🍏 Candidato forza politica A collegio 3 🍏 Candidato forza politica B collegio 3 🍏 Candidato forza politica C collegio 3 🍏 Candidato forza politica D collegio 3

iii. Presentazione di candidature in più livelli territoriali.

Tra gli altri sistemi elettorali che, in ipotesi, potrebbero essere previsti dalle singole regioni al fine dell'elezione della propria assemblea rappresentativa, ve ne sono perlomeno due non ignoti al legislatore italiano che prevedono la presentazione di candidature in più livelli territoriali.

Il primo, per esempio, può essere un sistema elettorale strutturato sulla falsa riga del c.d. *Mattarellum*, dove parte dei seggi vengono assegnati in collegi uninominali e parte dei seggi con sistema di liste in più circoscrizioni ovvero in un'unica circoscrizione regionale. In casi simili si potrebbe prevedere, come per il sistema in collegi uninominali di cui sopra (*pnt. ii*) che i candidati nei collegi uninominali compresi in una data circoscrizione siano "presentati" agli elettori per ottenere una preferenza per essere candidabili al ruolo di senatore, insieme ai candidati nelle liste della stessa circoscrizione.

Lo stesso modello potrebbe altresì essere utilizzato per quei sistemi elettorali, invero ancora in uso in talune regioni⁵⁹, che prevedono i c.d. listini bloccati. Questo sistema eletto-

quello qui trattato. Inoltre la scheda elettorale dovrebbe contenere un'ulteriore spazio per l'elezione del Presidente della Giunta laddove eletto con voto popolare diretto.

⁵⁹ Attualmente le uniche Regioni ad utilizzare una normativa elettorale concernente i c.d. listini bloccati sono il Piemonte, la Liguria, il Molise e la Basilicata ed il Lazio.

rale è caratterizzato dalla presentazione di liste, da parte delle forze politiche, all'interno di circoscrizioni (ovvero all'interno di un collegio unico), e di una lista, presenta a livello regionale, alla quale si attinge a seguito dell'assegnazione del premio di maggioranza. Di per sé dunque una legge così strutturata potrebbe conciliarsi perfettamente con la norma ipotizzata per l'elezione dei senatori nelle regioni che utilizzano un sistema dove il territorio regionale è suddiviso in più circoscrizioni plurinominali (di cui *supra* pnt. i).

Il problema in questo caso è di capire come permettere che anche i candidati del c.d. listino siano soggetti alla preferenza da parte degli elettori. Risolvere questa questione è indispensabile poiché è la modifica al testo costituzionale a richiedere che le scelte degli elettori siano effettuate verso i candidati consiglieri regionali, indicando implicitamente quindi che tale scelta possa essere fatta ricadere nei confronti di tutti i candidati al Consiglio regionale⁶⁰ senza distinzioni rispetto al livello territoriale nei quali gli stessi vengono candidati. Le possibili soluzioni per risolvere questa problematica, che si creerebbe ogniqualvolta nella legge elettorale per l'elezione del Consiglio regionale si preveda la presentazione di liste in più livelli territoriali⁶¹, sono fondamentalmente due. Una, quella di stabilire che gli elettori possano indicare i consiglieri nel listino tra i candidabili al seggio senatoriale. Questa conclusione però inciderebbe negativamente sull'eguaglianza tra i candidati consiglieri, poiché ve ne sarebbero alcuni che potranno essere "scelti" solo dagli elettori della circoscrizione in cui questi si presentano, e altri (quelli del listino) che viceversa avrebbero come base elettorale tutto l'elettorato regionale, permettendo quindi una notevole facilità per quest'ultimi di essere candidabili a senatore. L'altra soluzione sarebbe viceversa quella di stabilire che i candidati nel listino regionale, prima delle elezioni, dichiarino un collegamento con una circoscrizione in modo che gli elettori di quella circoscrizione, e solo quelli, possano indicare, oltre ai candidati nella propria circoscrizione anche questi come candidati-senatori. Questa soluzione permetterebbe ad ogni candidato Consigliere un'eguale *chance* di essere candidabile al Senato. Inoltre sembrerebbe l'interpretazione più adatta qualora, come qui si propone (*infra* paragra-

⁶⁰ La circostanza per la quale "la scelta" dell'elettore sembrerebbe doversi esplicitare nei confronti di qualsiasi candidato Consigliere comporterebbe, di conseguenza, l'irragionevolezza di un sistema elettorale nel quale siano i partiti politici a presentare i candidati senatori agli elettori, attraverso la presentazione di liste separate – ed ovviamente ridotte nel numero di candidati – da quelle per l'elezione regionale (come proposto tra le varie opzioni prospettate da E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, n. 3/2016, p. 401). Per la stessa ragione non sembra attuabile il sistema c.d. a listino bloccato a scorrimento (rinvenuto in L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, cit., p. 40 s.), dove si prevede che le forze politiche indichino alcuni consiglieri-senatori in un listino separato. L'elettore in questa ipotesi potrà indicare una preferenza per il "senatore" che diverrà tale solo se diviene anche Consigliere regionale (altrimenti si passa al successivo candidato Consigliere indicato nel listino). Una struttura elettorale quest'ultima senz'altro condivisibile sul piano della sua applicabilità in relazione alle diverse legislazioni elettorali perché appunto rende prodromica all'elezione del senatore l'elezione nel Consiglio regionale stabilita dalla legislazione elettorale regionale. Dal punto di vista di chi scrive, però, una legge così strutturata parrebbe scontare, per l'appunto, di un'irragionevole limitazione preventiva dei soggetti nei confronti dei quali gli elettori possano esprimere le proprie "scelte".

⁶¹ Per esempio una tipologia di legge elettorale cosiffatta era quella prevista nella legge elettorale per l'elezione dell'Assemblea costituente, ove si prevedeva la presentazione di liste nelle 32 circoscrizioni nelle quali era suddiviso il territorio nazionale, e la presentazione di una lista nazionale sulla quale confluivano i resti ottenuti dalle varie liste nelle diverse circoscrizioni.

fo successivo), la valutazione circa l'individuazione dei consiglieri che hanno ottenuto più preferenze debba avvenire a livello circoscrizionale.

Per concludere l'indagine circa le ipotetiche strutture di ingegneria elettorale realizzabili dai legislatori regionali, che per ragioni ovvie non possono essere qui esaminate nella loro completezza, sembra potersi individuare una norma generale in grado di permettere un'eguale modalità di espressione della preferenza: qualora il sistema elettorale non preveda al suo interno un collegio unico ovvero una suddivisione in circoscrizioni plurinominali, la legge elettorale bicamerale dovrebbe prevedere la suddivisione del territorio in una pluralità di circoscrizioni territoriali nelle quali inserire i candidati consiglieri, al fine di dare la possibilità agli elettori di esprimere delle preferenze funzionali al solo compito di determinare l'elettorato passivo per l'elezione senatoriale. Inoltre la legge dovrebbe prevedere che in queste circoscrizioni vengano inseriti tutti i candidati al Consiglio regionale indipendentemente dal livello territoriale nel quale essi si presentano agli elettori.

3.2. Modalità di “valutazione” delle scelte attuate attraverso il voto di preferenza.

Stabilito il metodo attraverso il quale rendere possibile la scelta degli elettori, cui allude il quinto comma del novellato art. 57 Cost., indipendentemente dalle specifiche regole elettorali utilizzate per la formazione dei Consigli regionali, non resta che indagare la modalità di valutazione di tali scelte. Ciò implica la predisposizione di regole giuridiche che indichino quali (e quanti) siano i consiglieri che possono divenire senatori.

Dal punto di vista dell'individuazione prettamente numerica dei consiglieri regionali che potranno essere eletti senatori si potrebbe immaginare un sistema elettorale che, per non essere eccessivamente limitante nelle scelte operate dal Consiglio regionale, preveda che la metà dei consiglieri – quelli che hanno ottenuto più preferenze – siano anche coloro che godono di elettorato passivo per l'elezione senatoriale⁶². Di conseguenza, soltanto co-

⁶² Immaginare un numero di eleggibili eccessivamente corposo in proporzione al numero dei consiglieri che compongono il Consiglio regionale farebbe venire meno l'importanza dell'indicazione da parte degli elettori sino allo snaturare il concetto di conformità, peraltro già “ridotto” rispetto al proprio significato letterale. Viceversa la previsione di un numero esiguo di candidabili pur permettendo una maggiore incisività delle scelte operate dai cittadini potrebbe portare, oltre che ad una eccessiva limitazione della votazione consiliare, probabilmente anche a disguidi di natura tecnica, tra i quali ad esempio, la mancanza di consiglieri-candidabili a senatore, che potranno essere eletti senatori, nei casi di decadenza dal seggio senatoriale di quelli eletti, in prima battuta, dal Consiglio regionale. Un'alternativa ipotizzabile, al fine di valorizzare il ruolo degli elettori nella composizione del Senato della Repubblica, potrebbe essere quella di individuare la quantità di eleggibili sulla base del numero di senatori-consiglieri che quella Regione esprime in seno al Senato. In questo senso si potrebbe prevedere che, ad esempio, su un contingente di senatori-consiglieri pari a 10 che una Regione esprime, gli eleggibili siano in numero doppio rispetto agli eletti (dunque 20) e che vengano suddivisi numericamente tra le liste in base alla composizione del Consiglio. Perciò se immaginiamo che un Consiglio regionale sia formato per il 60% da una forza politica A, per il 30% da una forza politica B e per il 10% dalla forza politica C, queste candiderebbero rispettivamente 12, 8 e 2 consiglieri, in modo tale che per l'elezione dei dieci senatori, 20 siano i consiglieri regionali candidabili. Tale architettura elettorale potrebbe facilmente funzionare in quelle regioni nelle quali le forze politiche presentano liste di candidati in un'unica circoscrizione regionale poiché si potrebbe stabilire che i consiglieri che hanno ricevuto

storo, unitamente ai sindaci, potranno essere eletti senatori, con metodo proporzionale, da parte del Consiglio regionale.

Dal punto di vista della “qualità” politica dei soggetti che possono diventare senatori si deve ideare un metodo per valutare le preferenze espresse dagli elettori tra le diverse forze politiche in campo.

Una prima ipotesi potrebbe essere quella di sostenere che le preferenze debbano essere considerate in senso assoluto. Quindi, nel caso, ad esempio, di un Consiglio regionale composto da 50 consiglieri eletti, i 25 più votati potranno costituire il ristretto gruppo di candidabili a senatore. Una tale impostazione legislativa rischierebbe tuttavia di limitare il pluralismo all'interno del gruppo di candidabili, poiché nulla esclude che tra i consiglieri regionali che ottengono più preferenze restino estromessi tutti i consiglieri regionali di una determinata forza politica, che non avrà quindi nemmeno la possibilità teorica di essere rappresentata in Senato⁶³.

Se pertanto si garantisse un certo numero di eleggibili a senatore ad ogni forza politica, non considerando dunque le preferenze in senso assoluto ma le preferenze all'interno di ogni soggetto politico, si eviterebbe che alcune forze politiche presenti nel Consiglio regionale siano escluse dall'elettorato passivo senatoriale, garantendo così *ex lege* il pluralismo all'interno del gruppo di eleggibili.

Come si evince dalla successiva tabella n. 3, relativa all'elezione dell'Assemblea rappresentativa della Regione Umbria del 2015, ogni coalizione che ha ottenuto seggi nell'unica circoscrizione regionale⁶⁴, ha la metà (arrotondata in eccesso) di consiglieri candidabili a senatore⁶⁵. L'esempio proposto è però un caso relativamente semplice nel quale stabilire quali eletti al Consiglio regionale siano anche candidati al Senato, in quanto la legge regionale prevede per l'appunto una sola ed unica circoscrizione dove le liste o le coalizioni presentano agli elettori i propri candidati. Da questo consegue che tutti gli elettori della Regione sono posti in condizione di uguaglianza poiché votano nei confronti dei medesimi candidati e, nello

più preferenze per ogni lista siano altresì candidati al seggio in Senato. Nelle regioni che, viceversa, prevedono la presentazione di liste in sede circoscrizionale (o nei modelli sopra ipotizzati, in collegi uninominali o in più livelli territoriali) stabilire quali consiglieri abbiano ricevuto il maggior numero di preferenze sarebbe soggetto ad un macchinoso meccanismo per il quale, stante le base elettorale numericamente disomogenea tra le circoscrizioni, le preferenze tra i consiglieri della medesima forza politica andrebbero rivalutate in proporzione proprio alla popolazione della circoscrizione nella quale sono stati eletti. Il meccanismo, seppur complicato, sarebbe comunque tecnicamente praticabile, senonché, come si specificherà nel paragrafo, si ritiene che la legge elettorale bicamerale debba valorizzare proprio le circoscrizioni territoriali consentendo agli elettori di una forza politica, di ognuna delle circoscrizioni nelle quali è suddiviso il territorio regionale, di esprimere almeno un candidato per l'elezione al seggio senatoriale, valorizzando quindi una rappresentanza politica e territoriale all'interno della regione.

⁶³ Tale circostanza produrrebbe inoltre la “spiacevole” conseguenza di non consentire ad un Consigliere regionale di votare, per l'elezione del Senato, per un soggetto appartenente alla propria forza politica, obbligandolo a votare per altri, oppure ad astenersi dal voto.

⁶⁴ I seggi a cui si fa riferimento sono quelli attribuiti alle coalizioni con esclusione degli scranni che vengono garantiti al Presidente e ai candidati alla presidenza che sono risultati migliori perdenti, in quanto appunto, seggi ricoperti da soggetti verso i quali gli elettori, come si è sostenuto *supra*, non possono esprimere una “scelta” al fine dell'eleggibilità allo scranno senatoriale.

⁶⁵ Sulle ragioni per le quali si ipotizza la candidabilità al seggio senatoriale della metà dei consiglieri regionali eletti da una determinata forza politica all'interno della circoscrizione si vedano le considerazioni riportate nella nota n. 62.

stesso modo, tutti i candidati consiglieri hanno le stesse possibilità di diventare candidati-senatori stante l'esistenza di un unico bacino elettorale.

Tabella 3. Elezioni Umbria 2015: seggi assegnati alle coalizioni (o liste)

Coalizione	Centro Sinistra	Centro Destra	M5S
Seggi	12	5	1
Eleggibili	6	3	1

Cosa accade però quando la legge regionale prescrive che le liste di candidati siano presentate in circoscrizioni sub-regionali, tra loro disomogenee per popolazione?⁶⁶ In questo caso le soluzioni astrattamente ipotizzabili sono diverse.

Per certi versi si potrebbe argomentare che la legge debba prevedere che anche in questo caso si tenga conto delle preferenze in senso assoluto ottenute dai candidati. In questo modo, ad esempio, ad una forza politica che ottiene 20 seggi, i 10 consiglieri che hanno ottenuto più preferenze saranno coloro i quali diverranno i candidati senatori⁶⁷. Siffatta interpretazione però sembra non tener conto della circostanza che le circoscrizioni elettorali, le quali nelle leggi elettorali regionali attualmente in vigore sono tendenzialmente provinciali, non hanno una base elettorale numericamente coincidente. La conseguenza sarebbe quella che gli elettori residenti in circoscrizioni ad elevata popolosità avranno certamente maggiori possibilità di produrre, attraverso il proprio voto di preferenza, i candidabili senatori. Viceversa, gli elettori residenti nelle circoscrizioni a “scarsa” popolosità non potranno presumibilmente esprimere un proprio candidato, risultandone di conseguenza discriminati, poiché, essendo il numero degli elettori inferiore, è assai probabile che nessun Consigliere eletto in quelle circoscrizioni sia tra coloro che potranno essere eletti senatori.

Per dare importanza al numero di preferenze in senso assoluto ottenute dai consiglieri senza con ciò precludere agli elettori, qualunque sia la circoscrizione di riferimento, la possibilità di determinare dei propri candidati, si potrebbe prevedere di “candidare” all'elezione per un seggio al Senato i consiglieri regionali che abbiano ottenuto più preferenze in relazione alla popolazione residente nella circoscrizione, o meglio ancora in relazione ai cittadini iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione stessa.

Anche se quest'ultima opzione prospettata garantirebbe un'uguaglianza tra gli elettori, si può ipotizzare – coerentemente con il radicamento territoriale della rappresentanza – un

⁶⁶ La medesima questione sorge inoltre nei casi sopra ipotizzati di legislazioni elettorali regionali che adottano sistemi di candidature in collegi uninominali ovvero in più livelli territoriali.

⁶⁷ Questa sembrerebbe l'interpretazione adottata nella proposta di legge degli allievi del corso ISLE (A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit., p. 4 ss.), che, oltre a prevedere che le preferenze valgano non solo per l'individuazione dei candidati all'elezione per l'ottenimento di un seggio al Senato ma che siano prescritte anche per l'elezione consiliare, prevede che il gruppo degli eleggibili sia individuato tra coloro che hanno ottenuto più preferenze in senso assoluto, come se vi fosse una unica circoscrizione elettorale, e dunque anche quando la ripartizione territoriale avviene in più circoscrizioni sembrerebbe volersi far valere la medesima regola, per la quale si candidano per l'elezione del Senato quei consiglieri che hanno ottenuto, in termini assoluti, più preferenze.

sistema di individuazione dei candidati ai seggi in Senato che garantisca sempre, ed in ogni caso, agli elettori di ogni ripartizione circoscrizionale la possibilità di essere rappresentati da propri consiglieri regionali nella competizione elettorale per l'elezione del Senato. A questo scopo la legge bicamerale dovrebbe prevedere che una forza politica in ogni circoscrizione nelle quale conquisti un seggio al Consiglio regionale ottenga un numero di candidati senatori in una misura pari alla metà, arrotondata in eccesso, dei seggi ottenuti nella circoscrizione stessa.

Come si evince dalla successiva tabella n. 4 (riferita alle elezioni della Regione Lombardia del 2013)⁶⁸ questo permetterebbe proprio ad ogni forza politica⁶⁹ di essere rappresentata in ogni circoscrizione, con la conseguenza che "le scelte" degli elettori delle quali il Consiglio regionale dovrà tener conto, sono scelte di tutti gli elettori, indistintamente dalla circoscrizione elettorale nella quale sono inseriti e dalla forza politica che hanno votato in sede di elezione senatoriale (ovviamente se questa ha ottenuto voti sufficienti per ottenere seggi).

Tabella 4. Elezioni Lombardia 2013: seggi attribuiti alle coalizioni (o liste) nelle diverse circoscrizioni previste dalla legge elettorale n. 17 del 2012 della Regione Lombardia, e numero dei candidabili secondo la legge ipotizzata⁷⁰.

	Centrodestra		Centrosinistra		Mov. 5 Stelle		Totale Liste	
	Seggi	Candidabili	Seggi	Candidabili	Seggi	Candidabili	Seggi	Candidabili
Bergamo	5	3	3	2	1	1	9	6
Brescia	6	3	3	2	1	1	10	6
Como	4	2	1	1			5	3
Cremona	2	1	1	1			3	2
Lecco	2	1	1	1			3	2
Lodi	2	1					2	1
Mantova	1	1	1	1	1	1	3	3
Milano	14	7	7	4	3	2	24	13
Monza	4	2	2	1	1	1	7	4
Pavia	2	1	1	1	1	1	4	3

⁶⁸ La legge regionale lombarda è l'esempio ideale per l'ipotesi che si sta indagando. Infatti la legge prevede che, ai fini dell'elezione nel Consiglio regionale, i candidati vengano presentati nelle 12 circoscrizioni, coincidenti alle altrettante Province, nelle quali viene suddiviso il territorio regionale.

⁶⁹ La scelta che qui si è voluta adottare di dividere i candidati tra le coalizioni e non tra liste all'interno della coalizione è dovuta alla circostanza che nelle competizioni elettorali regionali sono generalmente molteplici le liste che si aggregano all'interno di una coalizione e che, grazie a questo, riescono a raggiungere seggi. Questa circostanza produrrebbe "il problema" che in molte circoscrizioni tutte le liste avrebbero un solo eletto in Consiglio, che sarebbe quindi anche candidato per il seggio in Senato. Da questo conseguirebbe un numero di candidabili al seggio del Senato che rischia di comprendere la quasi totalità dei consiglieri regionali, il che produrrebbe fondamentalmente un "raggiro" alla previsione costituzionale della conformità.

⁷⁰ I dati relativi all'elezione in esame sono ricavati dal Dossier «*Riepiloghi provinciali e preferenze individuali. Elezioni 2013*», disponibile sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Regione Lombardia (www.consiglio.regione.lombardia.it). Il numero totale dei consiglieri a cui si fa riferimento (78) è il numero dei consiglieri che compongono il Consiglio regionale della Regione Lombardia detratti i due candidati Presidenti (quello eletto ed il miglior sconfitto) che come argomentato (vedi *supra* paragrafo 2.2) non rientrano tra i soggetti nei confronti dei quali l'elettore può esprimere una preferenza.

Sondrio	1	1					1	1
Varese	5	3	1	1	1	1	7	5
Totale	48	26	21	15	9	8	78	46

Inoltre, da come si evince nella tabella, il numero degli eleggibili al Senato (46 consiglieri candidabili su 78 totali) sembrerebbe permettere un'elezione da parte del Consiglio regionale che sia sufficientemente discrezionale.

4. L'elezione, con metodo proporzionale, da parte del Consiglio regionale ed il valore del voto dei consiglieri regionali.

Stabilito il criterio di individuazione del complesso di consiglieri dotati di elettorato passivo per l'elezione in Senato si deve passare a considerare l'elezione con metodo proporzionale da parte del Consiglio regionale. Prima di questo passaggio bisogna valutare però l'incidenza del sesto comma sull'elezione consiliare dei senatori, che prevede quella ponderazione tra voti ottenuti all'elezione per il rinnovo dei Consigli regionali e seggi assegnati a seguito di questa, di cui si è discusso in precedenza (*supra* paragrafo 2.3).

Una modalità per dare attuazione al comma in questione potrebbe essere quella di ponderare il valore del voto di ogni singolo Consigliere rapportando tra di loro i due parametri sopra elencati.

Quel che qui si propone è che il valore del voto di ogni forza politica sia coincidente alla media tra voti e seggi da questa ottenuti nell'elezione per il Consiglio regionale. La scelta di adottare la media aritmetica tra i due valori è dettata principalmente dalla circostanza che la norma costituzionale non sembra essere costruita in modo tale da prediligere un parametro a favore dell'altro. Infatti la disposizione costituzionale, stabilendo che i seggi sono attribuiti *in ragione* dei voti e della composizione del Consiglio, sembrerebbe proprio far riferimento alla circostanza che questi debbano essere presi in considerazione in egual misura, rendendo presumibilmente irragionevole una legge che dia più rilevanza all'uno o all'altro parametro di riferimento.

Come si evince dalla successiva Tabella n. 5 (riferita ancora alle elezioni del Consiglio regionale della Lombardia del 2013), i singoli consiglieri regionali appartenenti alle diverse forze politiche che compongono il Consiglio regionale lombardo avranno un voto tra essi diseguale calcolato sulla base dei due parametri sopraindicati⁷¹.

⁷¹ Per ottenere questo risultato si deve in prima battuta trasformare il numero di voti ottenuto nella competizione regionale in numero di seggi, attraverso una distribuzione proporzionale dei seggi (qui effettuata utilizzando il metodo del quoziente e più alti resti) tra le coalizioni e liste che hanno ottenuto seggi. Il quoziente elettorale utilizzato ai fini di tale operazione è determinato dal rapporto del numero di voti ottenuto dalle coalizioni o liste singole che partecipano alla suddivisione dei seggi ed il numero di seggi da distribuire. Una volta così assegnati proporzionalmente i seggi tra le coalizioni, e quindi stabilito il numero di seggi teorico ottenuto dalle stesse, si deve calcolare il valore medio di seggi di ogni coalizione. Questo si ottiene calcolando la media aritmetica tra i seggi ottenuti con la legge elettorale e quelli che sarebbero stati ottenuti proporzionalmente. Il rapporto tra il valore medio dei seggi ed il numero di consiglieri regionali che compongono la coalizione darà come risultato il val-

Tabella 5. Elezioni Lombardia 2013, valore del voto dei consiglieri sulla base della ponderazione tra voti ottenuti e seggi assegnati alle coalizioni (o liste singole)

Lista	Voti ottenuti	Seggi attribuiti legge elettorale	Seggi attribuibili proporzionalmente	Media dei seggi	Valore singolo voto
Centrodestra	2.329.065	49	36	42,5	0,9
Centrosinistra	2.015.328	22	32	27	1.2
Mov. 5 Stelle	775.317	9	12	10,5	1.1

Stabilito il valore del voto dei singoli componenti del Consiglio regionale ci si può concentrare sulle modalità tecniche di trasformazione dei voti in seggi e sulle caratteristiche del voto.

Prima di determinare il metodo tecnico di trasformazione dei voti in seggi si deve però considerare ancora una questione relativa al voto plurimo-diseguale, che viene in luce in relazione alla segretezza del voto.

Dalla tabella n. 5 si evince infatti come a seguito della ponderazione tra voti e seggi, il valore del voto di ogni singolo Consigliere risulti essere espresso in decimale. L'espressione del voto in decimale rischierebbe di rendere, però, di fatto, conoscibile il voto qualora si propendesse per un'elezione segreta⁷². Tralasciando la giurisprudenza costituzionale circa l'obbligatorietà della segretezza del voto anche in relazione ad elezioni di secondo grado (o comunque indirette)⁷³, a cui in qualche modo l'elezione del Senato può essere accostata, non vi è dubbio che, o il legislatore propende per attuare un sistema elettorale che preveda un voto palese da parte degli elettori, oppure, se prescrive il voto segreto, deve anche costruire una modalità di espressione dello stesso che possa garantire tale segretezza. Infatti, una modalità di voto che sia costruita sulla segretezza del voto ma che poi di fatto rendesse tale segretezza solo apparente potrebbe ritenersi irragionevole.

ore del voto assegnato ad ogni singolo Consigliere di quella forza politica. Nell'esempio riportato nella successiva tabella n. 5, il quoziente utilizzato è pari a 63.996, ed è determinato dal rapporto tra la cifra elettorale delle coalizioni e liste singole che hanno ottenuto seggi ed il numero dei consiglieri regionali (80). Numero quest'ultimo che ricomprende tutti i consiglieri regionali, compreso il Presidente della Regione e, ai sensi della legge elettorale della Regione Lombardia, il miglior candidato Presidente non eletto. In questo caso devono essere ricompresi quindi anche questi due c.d. consiglieri di diritto poiché la disposizione di cui all'art. 57 Cost., sesto comma, si riferisce alla composizione complessiva del Consiglio regionale.

⁷² La segretezza del voto verrebbe elusa ad esempio ogni qual volta che ad un determinato valore del voto sia associato un solo Consigliere-elettore.

⁷³ La Corte costituzionale nella sent. n. 96 del 1968, dopo aver legittimato il voto plurimo (*supra* nota n. 43) dichiarò illegittima la previsione per la quale agli elettori veniva consegnata una scheda indicante il valore del voto che l'elettore esprimeva. La Corte motivava l'incostituzionalità in quanto anche in un'elezione indiretta «La garanzia di segretezza del voto, che, poi, si risolve anche in garanzia di libertà è [...] assolutamente inderogabile», e quindi quando vi è la possibilità che il voto possa essere identificato, per esempio quando un determinato valore del voto sia in capo ad un unico elettore, la norma che lo prevede è «in contrasto con l'art. 48 della Costituzione».

E allora, se si propende per l'elezione segreta, l'unica soluzione che sembrerebbe potersi prospettare senza incorrere in una censura di irragionevolezza è quella di esprimere il valore del voto del singolo Consigliere in un numero intero, moltiplicando per dieci il valore del voto decimale. In questo modo all'elettore-Consigliere saranno assegnate per l'elezione tante schede quanti sono i voti che questo esprime. Perciò, come si evince dalla sesta colonna della tabella n. 5, ai consiglieri delle tre forze politiche che compongono il Consiglio regionale della Regione Lombardia saranno rispettivamente consegnate 9, 12 e 11 schede con le quali potranno esprimere la preferenza per uno dei consiglieri candidati al seggio senatoriale. In questo modo, e solo in questo, si potrà garantire ad ogni elettore la segretezza del proprio voto⁷⁴.

Stabilito il modo in cui i consiglieri votano, bisogna scegliere lo specifico strumento di distribuzione dei voti in seggi. Da questo punto di vista essendo prevista dall'art. 57 Cost. una trasformazione dei voti in seggi con metodo proporzionale, l'interpretazione più semplice è quella di una competizione elettorale tra liste.

Le liste, una per ognuna delle forze politiche presenti in Consiglio, a tal fine, sarebbero formate sulla base delle indicazioni del corpo elettorale ricomprendendo quindi i consiglieri "scelti" in sede di rinnovo del Consiglio regionale. Dunque, ogni coalizione dovrebbe predisporre una lista contenente i "nomi" dei candidati senatori così come risultanti dalle scelte operate dagli elettori ed aggiungere, a completa discrezione della forza politica, un numero di Sindaci superiore ad uno.

L'ordine nel quale vengono inseriti nella lista risulta essere ininfluenza dovendosi ritenere necessario il voto di preferenza. Infatti, un sistema di liste bloccate (magari sulla base delle preferenze ricevute) determinerebbe che l'elezione del Consiglio regionale sia funzionale alla sola "quantità" di senatori da suddividere tra le liste mentre l'individuazione del soggetto specifico resterebbe in capo all'elettore, trasformando probabilmente l'atto elettivo del Consiglio eccessivamente vincolato alle scelte dell'elettore.

Determinate tutte le precisazioni della fase preparatoria al voto, una volta che il Consiglio regionale ha compiuto l'atto elettivo, si distribuiscono i seggi tra le liste conseguentemente alla tecnica proporzionale adottata. All'interno delle stesse liste, in base al numero di seggi conquistati, coloro che avranno ottenuto il maggior numero di preferenze diventeranno senatori.

Con riguardo alla distribuzione dei seggi sorge una complicazione circa l'assegnazione alle forze politiche dell'unico Sindaco-Senatore espresso dalla Regione.

La questione è relativa alla circostanza di individuare quale delle forze politiche debba esprimere il Sindaco-Senatore nel caso in cui in più liste risulti eletto un Sindaco oppure che non risulti eletto nessun Sindaco. A tal proposito la legge bicamerale, sul solco della le-

⁷⁴ Un'eccezione che può essere mossa ad una modalità di espressione del voto così concepita può ravvisarsi nella circostanza che il Consigliere esprimendo il proprio voto su una pluralità di schede potrà, per così dire, "spacchettare" il proprio voto, sia dando il voto a soggetti politici diversi, sia esprimendo la preferenza nei confronti di candidati diversi. A parere di chi scrive però se si opta per la segretezza del voto deve essere riconosciuta tale segretezza anche a "costo", eminentemente politico, di suddivisione del voto da parte del Consigliere regionale.

gislazione transitoria, dovrebbe prevedere che la lista, con il Sindaco in posizione utile per l'elezione, che ha ottenuto il maggior numero di voti (nell'elezione senatoriale si intende) possa esercitare l'opzione per l'elezione del Sindaco⁷⁵, e nel caso in cui questa opti, viceversa, per l'elezione del Consigliere, sia la seconda più votata a poter scegliere se eleggere il sindaco della propria lista. Nel caso in cui nemmeno questa faccia valere la propria opzione, la medesima dovrebbe passare alla lista successiva e così via, sino ad una norma di "chiusura" con la quale prevedere che, se nell'ambito dei seggi spettanti nessuna lista abbia optato per l'elezione del Sindaco, tale elezione sia obbligatoriamente in carico alla lista che ha ottenuto più voti. Il medesimo meccanismo dovrebbe essere previsto nel caso in cui al termine dell'elezione in nessuna delle liste vi sia un Sindaco in posizione utile per l'elezione al Senato.

5. La sostituzione dei senatori conseguente alla perdita della carica locale o per sopravvenuta incompatibilità con la carica parlamentare.

La legge elettorale, ai sensi del sesto comma dell'art. 57 Cost., oltre ad occuparsi della modalità di elezione dei senatori dovrà individuare le modalità di sostituzione degli stessi qualora questi decadano dalla propria carica parlamentare.

A tal proposito va ricordato che il senatore (sia esso Sindaco o Consigliere) oltre a decadere per motivi di incompatibilità rispetto alla carica di Senatore stessa, che non comporterà ovviamente una conseguente decadenza dalla carica locale, decadrà dal ruolo di Senatore in altre due occasioni. La prima quando verrà sciolto il Consiglio regionale che ha eletto i senatori, poiché la norma costituzionale prevede che i senatori decadano quando decade l'organo «dai quali sono stati eletti»⁷⁶. E qui l'unico organo che formalmente (invero anche sostanzialmente) elegge è proprio il Consiglio regionale. Quindi lo scioglimento dell'organo che elegge fa venire meno il seggio senatoriale sia in capo al Consigliere regionale sia al Sindaco⁷⁷. La seconda situazione, determinata dal sesto comma dell'art. 57 Cost., è invece riferita alla perdita della funzione di Sindaco o Consigliere regionale in assenza di

⁷⁵ Quindi l'altra o le altre liste che avessero un Sindaco, tra coloro che hanno ottenuto un numero di preferenze tale da essere in posizione utile per l'elezione a senatore, dovrebbero rinunciarvi per eleggere il primo dei consiglieri regionali non eletti.

⁷⁶ Questo il dettato del quinto comma dell'art. 57 Cost.: «La durata del mandato dei senatori coincide con quella delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti».

⁷⁷ Questo collegamento necessario tra la permanenza in carica del Consiglio regionale e del Senatore fa concludere a M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla Legge costituzionale*, cit., p. 8 ss., che si tratti dell'«applicazione del principio *simul stabunt simul cadent*». Diversa la posizione di L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, cit., p. 34, la quale sostiene che «in caso di scioglimento del consiglio regionale, il senatore-sindaco resta dunque in carica fino alla cessazione del mandato locale». L'Autrice giunge a tale conclusione poiché interpreta l'inciso in esame con il significato che «la durata del mandato dei senatori di derivazione "non presidenziale" coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali provengono». Interpretazione questa che non sembra conforme al dettato costituzionale poiché l'ente «dai quali sono eletti» è necessariamente da ravvisarsi nel Consiglio regionale, anche per la sola e semplice circostanza che il Sindaco, nel nostro ordinamento, non può sicuramente essere considerato «eletto» dal Consiglio Comunale. Pertanto l'elezione a cui si riferisce l'art. 57 sesto comma, è certamente riferita all'atto compiuto dal Consiglio regionale e non dall'istituzione territoriale nella quale il Senatore ricopre la carica locale.

scioglimento dell'Assemblea locale. In questo caso la norma costituzionale richiede espressamente alla legge bicamerale ordinaria di stabilire il meccanismo elettorale di sostituzione dei senatori nel caso di «cessazione della carica elettiva regionale o locale»⁷⁸.

Il significato di tali disposizioni comporta che quando vi è il rinnovo del Consiglio regionale a seguito dello scioglimento dello stesso (sia per decadenza naturale, che per scioglimento anticipato) l'elezione dei senatori della Regione deve riferirsi a tutto il contingente di senatori espressi dalla Regione stessa. Diversamente, nel caso in cui vi sia una singola decadenza, per sopravvenuta incompatibilità con il ruolo di Senatore ovvero per decadenza dalla carica locale, è la legge bicamerale ordinaria che deve prevedere una specifica modalità di sostituzione del senatore decaduto.

Per quel che riguarda la decadenza del Senatore-Consigliere non sembrerebbero esserci problemi nell'individuare il sostituto. Infatti a tal fine la legge elettorale bicamerale dovrebbe prevedere semplicemente il c.d. scorrimento di lista, dunque stabilire che il senatore decaduto sia sostituito dal primo dei non eletti della propria lista, poiché altri strumenti di sostituzione, quali ad esempio l'elezione suppletiva, sembrerebbero porsi in contrasto con il principio della proporzionalità dell'elezione⁷⁹.

Più complicata è invece la questione della decadenza del Sindaco. Inizialmente si potrebbe pensare di utilizzare, anche in questo caso, lo strumento dello scorrimento di lista: per avere un Sindaco che sostituisca quello decaduto basterebbe infatti prevedere che ogni forza politica indichi più sindaci nella lista sulla quale il Consiglio regionale ha votato per

⁷⁸ In tal senso tra gli altri S. CECCANTI, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, in *forumcostituzionale.it*, p. 8. Questa interpretazione è inoltre rafforzata, come sottolineato da M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione. Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 74, dall'ultimo comma dell'art. 66 della Costituzione, così come introdotto dall'art. 7 del ddl Renzi-Boschi. In tale sede si prevede infatti, in modo del tutto chiaro, che «Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore», non lasciando quindi adito ad interpretazioni diversificate circa gli effetti della perdita della carica locale, che in tutti i casi determinerà quindi la perdita della carica di senatore con conseguente sostituzione dello stesso.

⁷⁹ Infatti, l'elezione suppletiva di un solo membro di un collegio, presuppone, per propria natura, l'utilizzo del metodo maggioritario in uno o due turni. Oltre al fattore riguardante l'utilizzo di un sistema elettorale di per sé non proporzionale, l'inutilizzabilità dell'elezione suppletiva risulta caratterizzata anche dalla circostanza che tale elezione sarebbe nella semplice disponibilità della maggioranza, con questo modificando la provenienza politica del Senatore laddove il decaduto fosse eletto in una lista di minoranza. Inoltre nella normativa riguardante la sostituzione dei senatori-consiglieri dovrebbe essere prevista una norma "di chiusura" nel caso di assenza di eleggibili. Quest'ultimo caso non può essere escluso a priori, si immaginino infatti le possibili scadenze ed incompatibilità che possono colpire i consiglieri regionali durante il proprio mandato. Le soluzioni percorribili per risolvere la problematica sembrano astrattamente due. Una è quella di prevedere un'elezione suppletiva tra i candidabili senatori non eletti delle altre forze politiche che compongono il Consiglio regionale, che riprodurrebbe però le criticità relative all'elezione suppletiva. L'altra, più coerente con il testo costituzionale, è quella di prevedere che i consiglieri regionali che non risultino essere tra coloro i quali hanno ottenuto più preferenze, che non sono dunque quelli inseriti nella lista elettorale per l'elezione a senatore, siano inseriti in una seconda lista, in ordine di preferenze ricevute, dalla quale attingere nel caso di mancanza di senatori eleggibili nella lista principale. Così facendo verrebbe comunque rispettata, in qualche modo, la "scelta" operata dagli elettori perché anche colui che è "capolista" in questa seconda lista si trova in tale posizione utile proprio sulla base del voto ottenuto dagli elettori. In questo modo non verrebbe però rispettata la "votazione" da parte del Consiglio regionale che però, nel caso di specie, può considerarsi sacrificabile poiché l'alternativa non resterebbe che quella di nominare senatore, il primo dei non eletti, di una delle altre liste, o in alternativa, prevedere la vacanza del seggio sino a nuove elezioni conseguenti allo scioglimento del Consiglio regionale.

l'elezione "senatoriale"⁸⁰. Ma nel caso dei sindaci residua un'ulteriore complicazione. Infatti è del tutto probabile che la lista che ha eletto il Sindaco finisca, nel corso della legislatura regionale, a non avere più un Sindaco ancora in carica inserito nella lista per l'elezione dei senatori. Questo problema sorge per il semplice fatto che nel momento in cui, all'inizio della legislatura regionale, viene formata la lista da parte delle forze politiche, queste indicheranno, con ogni probabilità, sindaci che sono già in carica nei rispettivi Comuni e che quindi decadranno necessariamente prima della scadenza naturale del Consiglio regionale, dal momento che la durata in carica dei due organi è dello stesso ordine temporale di cinque anni.

Per ovviare a questo inconveniente le forze politiche dovrebbero inserire nella lista elettorale un Sindaco che è stato eletto in un momento coincidente all'elezione regionale, e che quindi, a meno di scioglimento anticipato del Comune del quale è Sindaco, rimarrà in carica per tutta la "durata del Consiglio regionale".

Ma in che modo si può risolvere la questione negli altri casi?⁸¹ L'unica soluzione ipotizzabile per sostituire il Sindaco-Senatore diviene allora quella di un'elezione suppletiva tra i sindaci in carica nel territorio di competenza della Regione. Il problema però è che l'elezione suppletiva si dovrà tenere necessariamente con un sistema maggioritario, vuoi ad uno o più turni, consegnando di fatto il Sindaco-Senatore alla forza politica di maggioranza nel Consiglio regionale. Quindi, laddove il Senatore decaduto fosse espressione di una forza di minoranza, si porrebbe un problema circa la proporzionalità dell'elezione che, ai sensi dell'art. 57 Cost., è relativa a tutto il contingente di senatori. Dal punto di vista giuridico non sembrerebbe però, a parere di chi scrive, esserci una soluzione in grado di garantire la proporzionalità all'interno del contingente dei senatori della Regione nell'eventualità qui esaminata, non potendosi prevedere nulla di diverso dall'elezione suppletiva⁸².

Presumibilmente le forze politiche di minoranza nel Consiglio regionale risolveranno la questione a livello politico, evitando di eleggere il Sindaco tra i propri senatori. A tal proposito, l'ipotesi indicata nel paragrafo precedente, circa il metodo di individuazione della lista che dovrà accollarsi l'elezione del Sindaco-Senatore, finirà, di fatto, per imputare lo stesso

⁸⁰ Se non si provvedesse in tal senso infatti si creerebbe una problematica non di poco conto come evidenziato da E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit. p. 57, il quale si chiede chi sarà il sostituto, ed in particolare se questo dovesse essere frutto di una nuova elezione l'Autore si chiede se il Senatore decaduto è «eletto in una lista non di maggioranza [...] la maggioranza potrà sostituirlo con uno "suo"? Ed in tal caso, come sarà garantita la proporzionalità della rappresentanza complessiva della Regione?». Il problema è posto altresì da R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 48; L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 121 ss., che affronta l'identica problematica qui in esame che può riproporsi anche nel sistema elettorale provvisorio predisposto dal legislatore costituzionale per l'elezione del "primo" nuovo Senato.

⁸¹ Il che sarebbe molto probabile, da un lato infatti non è detto che vi siano elezioni comunali e regionali temporalmente coincidenti, e dall'altro non è comunque politicamente scontato che le forze politiche siano interessate ad eleggere, o ad inserire nella lista elettorale per il Senato, proprio uno dei sindaci eletti in quella tornata elettorale.

⁸² Suggestiva a tal proposito la proposta di L. SPADACINI, *La legge elettorale per il Senato della Repubblica*, cit., p. 122, il quale premettendo che «la soluzione non manchi di paradossalità» ritiene che stante l'impossibilità di rispettare la proporzionalità del contingente di senatori, si potrebbe ipotizzare che, quando non vi siano più sindaci candidabili all'interno della lista che ha "eletto" il Sindaco-Senatore, si debba procedere allo scioglimento del Consiglio regionale, in modo tale che la Regione rielegga integralmente il proprio contingente di senatori. Effettivamente l'Autore propone l'unica soluzione in grado di garantire che non vengano elusi i principi costituzionali previsti dall'art. 57 Cost., ed in particolare il riferimento alla proporzionalità dell'elezione.

sempre alla maggioranza, che dunque lo potrà rieleggere nell'elezione suppletiva senza incidere, non di diritto, ma di fatto, sulla proporzionalità dell'elezione.